CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 17, No. 4, Autumn 2017

Canada

CONTENTS

Cover
Italian Campaign,
by Silvia Pecota.
Credit: © 2017 Silvia Pecota

Russia's Near-Abroad Interventions: Crazy Like a Fox

Future Airpower: Trends and Implications for Canadian Special Operations Forces Command (CANSOFCOM)

3 EDITOR'S CORNER

4 LETTER TO THE EDITOR

THE WORLD IN WHICH WE LIVE

5 **Russia's Near-Abroad Interventions: Crazy Like a Fox**
by Enna Kerckhoff

AEROSPACE FUTURES

16 **Future Airpower: Trends and Implications for Canadian Special Operations Forces Command (CANSOFCOM)**
by David Johnston

PLANNING FOR OPERATIONS

24 **The Royal Canadian Navy in Peace Operations**
by Corey Bursey

35 **25 Years after Somalia: How it Changed Canadian Armed Forces Preparations for Operations**
by Howard G. Coombs

MILITARY HISTORY

47 **Yes, French Canadians Did Their Share in the First World War**
by Jean Martin

VIEWS AND OPINIONS

56 **Should Canada Have a Foreign Espionage Service?**
by Richard Geoffrey St. John

67 **Reports of the Auditor General of Canada – Canadian Army Reserve: The Missing Link**
by Daniel A. Doran

72 **Expanding Horizons, Leading the Future: The Role of the Chief Petty Officer 1st Class (CPO1) / Chief Warrant Officer (CWO)**
by CWO Sherman Neil and CWO Richard Gillis

COMMENTARY

78 ***Strong, Secure, Engaged:* The Liberal Defence Policy Statement of 2017**
by Martin Shadwick

85 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal/Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Armed Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Armed Forces, ***Canadian Military Journal,*** or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to ***Canadian Military Journal.*** Each issue of the ***Journal*** is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at **www.journal.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

CMJ

How to Contact Us

Canadian Military Journal
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario
CANADA, K7K 7B4
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

The Royal Canadian Navy in Peace Operations

Yes, French Canadians Did Their Share in the First World War

Should Canada Have a Foreign Espionage Service?

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief
David L. Bashow
(613) 541-5010 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Translation
Translation Bureau,
Public Services and Procurement Canada

Publication Manager
Claire Chartrand
(613) 541-5010 ext. 6837
claire.chartrand@rmc.ca

Commentary
Martin Shadwick

Editorial Advisor
Michael Boire

Oversight Committee

Chairman

Rear-Admiral L. Cassivi, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, Canadian Military Journal (CMJ)

Colonel Marty Cournoyer, representing Chief of the Air Staff (CAS)

Dr. H.J. Kowal, Principal, Royal Military College of Canada (RMCC)

Captain (N) David Patchell, representing Chief of the Naval Staff (CNS)

Brigadier-General S. Bouchard, Commandant Royal Military College of Canada (RMCC)

Major Chris Young, representing Chief of Staff Army Strategy

Lieutenant-Colonel Kimberley Maynard, Director Canadian Forces Military Law Centre (CFMLC), Canadian Defence Academy (CDA)

Ms. Hanya Soliman, representing Chief of the Defence Intelligence (CDI)

Editorial Board

Dr. Douglas Bland
Major (ret'd) Michael Boire
Major Bernard Dionne
Lieutenant-Colonel (ret'd) Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Lieutenant-Colonel (ret'd) Michael Goodspeed
Major-General (ret'd) Daniel Gosselin
Major Tanya Grodzinski
Dr. David Hall
Professor Michael Hennessy
Colonel Bernd Horn
Professor Hamish Ion
Philippe Lagassé
Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Dr. Nezih Mrad
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Chief Warrant Officer G.R.C. McCann
Colonel (ret'd) Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations are translated from their original language, the abbreviation [TOQ] at the end of the note, which stands for "translation of original quote", indicates to the readers that the original citation can be found in the published version of the Journal in the other official language.

A hearty welcome, one and all, to yet another autumn edition of the *Canadian Military Journal*. Quite a variety of offerings in this issue…Taking the point, Major Enno Kerckhoff, an armour officer, explores Russia's recent 'near-abroad' interventions, and posits: "These are not the actions of a reckless government or even a megalomaniacal leader, but are well-considered strategic moves to prevent further erosion of its sphere of influence." Next, Major David Johnston, an infantry officer serving with Canadian Special Operations Forces Command (CANSOFCOM), clarifies the need for Special Operations Forces Airpower, explores six related technological trends, and then presents implications for CANSOFCOM "…in order to advocate for *future* SOF Airpower." Commander Corey Bursey then makes a compelling argument that there can be a role for navies during United Nations peacekeeping operations, "…either as discrete military effectors, or as a support element to land and air forces." Bursey is followed by Colonel Howard Coombs, who, given the current government's renewed commitment to UN peacekeeping operations, takes a fresh look at the notorious 'Somalia affair' of 1993, when a Somalian teenager was tortured and murdered by members of the Canadian Airborne Regiment. While the perpetrators were tried and punished, the event also led to the still-debated disbandment of the Airborne Regiment. Coombs then goes on to examine the changes wrought by the affair, "…to better understand the lessons of the last 25 years that enable the CAF to conduct more effective peace and other operations." In the last of the major articles this time out, Dr. Jean Martin of the Directorate of History and Heritage contends that contrary to popular assumption, based upon a misleading post-Great War assessment by American author and historian Elizabeth H. Armstrong in 1937, the enlistment of French Canadians into the Canadian Expeditionary Force might have far exceeded the maximum of 35,000 arrived at by Armstrong. Martin makes a compelling argument that the true number of French Canadian enlistments was at least 74,795, and may be as high as 79,000 enlistees.

Courtesy of DND colleague

Lieutenant-Colonel (Retired) Bill Bentley with Prime Minister Justin Trudeau.

Courtesy of DND colleague

We then offer three very different opinion pieces for our readership's consideration. In the first, Colonel (Ret'd) R. Geoffrey St. John, formally of the Canadian Armed Forces Intelligence Branch, asks: "Should Canada have a foreign Intelligence service"? Read on and see if you agree. Next, Major Daniel Doran examines the Auditor General's recent report on the Army Reserves. In Doran's words: "The hope is to offer insight into areas where the report overlooked certain key components that are paramount to the successful implementation of any plan whose intent would be to improve the overall functioning of the Militia." In the last opinion piece, Chief Warrant Officers Neil and Gillis discuss the core obligations of Chief Warrant Officers/ Chief Petty Officers 1st Class in the Canadian Armed Forces. In their words: "It transcends environment and occupation, going to the very essence of what every CWO/CPO1 must emulate, regardless of employment."

Then, our own Martin Shadwick takes a close look at the current government's Defence Policy Statement of 2017. And finally, we close with a "hat trick' of book reviews for our readership's autumn reading consideration.

However, we at the *Journal*, along with the entire Canadian Defence Academy and the Royal Military College of Canada extended communities were deeply saddened recently due to the sudden passing of a dear friend and colleague, Lieutenant-Colonel (Retired) Bill Bentley, MSM, CD, Ph.D., after 48 years of distinguished service to Canada, first as a long-serving soldier, and then as a military academic and a true champion of professional development. Bill will be sorely missed, and to him, this Autumn issue of the *Journal*, our flagship professional forum to which he made so many excellent contributions over the years, is respectfully dedicated. Rest in peace, old friend…

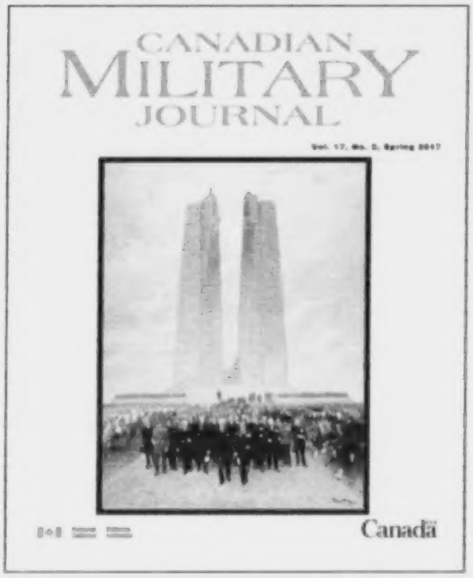
Until the next time.

David L. Bashow
Editor-in-Chief
Canadian Military Journal

LETTER TO THE EDITOR

Sir,

I read with some dismay a remark within the recent article entitled "Conscience and the Canadian Armed Forces," by Padre Capt. Victor Morris (Vol. 17, No. 2) that Capt. Robert Semrau could have readily interpreted the First Principle of Defence Ethics, "respect the dignity of all persons," to justify shooting an incapacitated enemy insurgent. As discussed in my own recent article in this journal on the foundations of secular defence ethics ("Humanism and the Military Conscience: A Reply to Pichette and Marshall," (CMJ Vol.16, No.3, Summer 2016), the First Principle encapsulates the inherent worth of every person and his or her basic human rights, including life and self-determination. The First Principle is, by necessity, aligned with the Laws of Armed Conflict, including an absolute prohibition on ever intentionally targeting either a civilian or a former adversary now *hors de combat*. Perhaps Morris is demonstrating that an evident lack of understanding of the foundation of Defence Ethics reinforces the need for ongoing reflection and discussion among military members on the meaning of its statements.



The Semrau incident is also a dubious example to support the claim that there may be an inherent tension between the voice of conscience and military law and military professionalism. Morris provides a very strong definition of conscience:"…a powerful and motivating force compelling and driving a person to act in accordance with personally held beliefs," based upon one's "knowledge, wisdom, and understanding." Semrau's decision was necessarily made in haste just after the end of a battle. It can be reasonably doubted that, if he had had time to reflect upon his conscience before acting, Semrau would have arrived at the same conclusion as he did. This reasonable doubt exists even if Semrau thinks otherwise. Reasoned ethical arguments about his choice (as have also been provided in earlier issues of the *Journal*) have failed to find a stronger defence for the shooting other than acknowledging that no ideal options were available to Semrau, who may have been motivated by some kind of ethically-misguided pity that perhaps overcame better judgment under extreme stress. In other words, I assume that Semrau, as a product of the Officer Corps, under less unlucky and trying conditions might well have been more receptive to ethical assumptions and reasoning accepted within the Canadian military profession.

It is very much relevant that the pressures and urgencies of operational theatre frequently don't allow for full reasoning about an ethical problem. If we use a weaker definition of conscience such as "what one intuits to be the best course at any moment of serious choice," then there are more likely to be conflicts between "conscience" thus defined, and ethical reasoning. But such a weaker definition also suggests that "conscience" in very difficult moments should be informed as effectively as possible by the fruits of disciplined ethical inquiry undertaken in some more peaceful and unconstrained setting.

A proper schooling in military ethics at the tactical level is necessary to help apply one's professional identity and values in operations. Given the differences between classrooms and the thick of battle, there is probably a need to reinforce the conclusions of reasoning by repetitive simulations of real-life ethical dilemmas that will shape reflexes under pressure when actual dilemmas in combat are later encountered. The conscience cannot be some mysterious inner voice that rightly disregards whatever moral reasoning of which one is capable, simply because there is little time to think calmly at a moment of critical choice.

Stephen Hare, Ph.D.
Manager, Development and Support
Defence Ethics Programme, Department of National Defence

Kremlin Pool/Alamy Stock Photo

A military parade celebrating victory during the 70th anniversary of the end of the Second World War, Red Square, Moscow, 9 May 2015.

Russia's Near-Abroad Interventions: Crazy Like a Fox

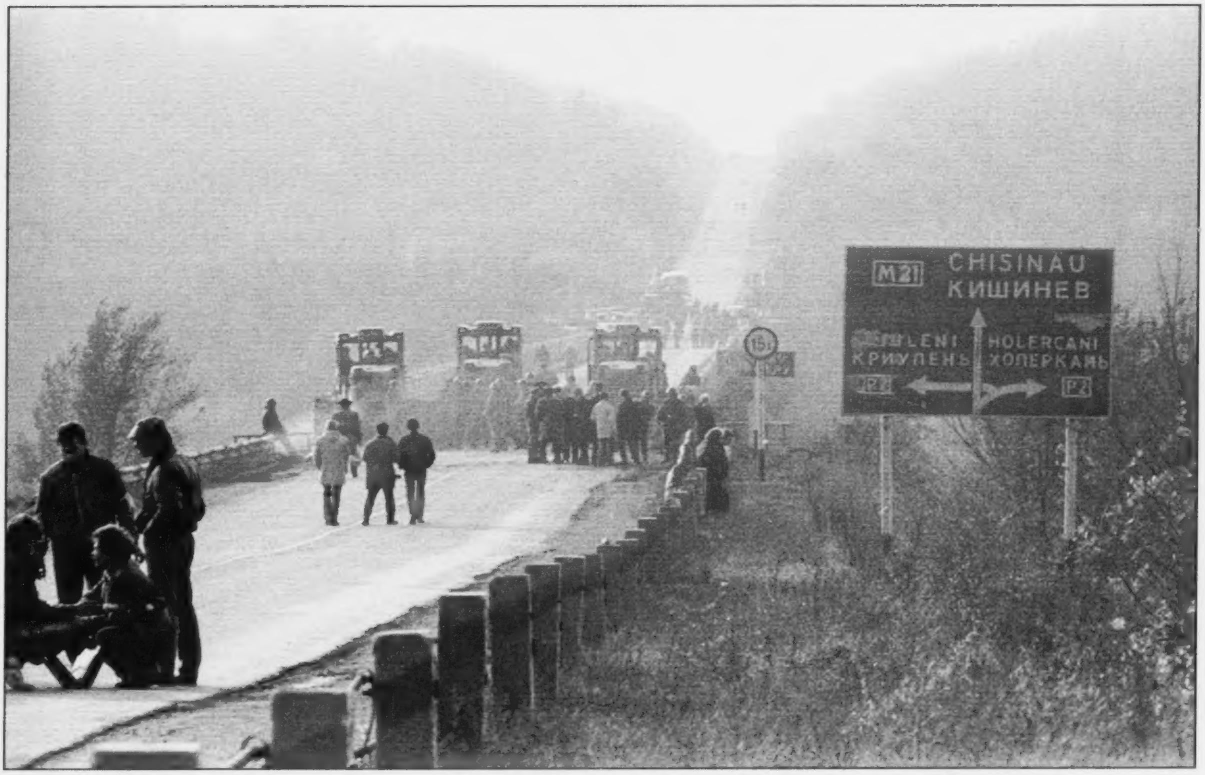
by Enno Kerckhoff

Major Enno Kerckhoff, MSM, CD, *is an armour officer with the Royal Canadian Dragoons. He graduated from RMC with a BA in Military in Strategic Studies (2002), from Norwich University with an MBA (2014), and again from RMC with a Masters of Defence Studies (2016). Major Kerckhoff is currently employed with the Strategic Joint Staff in Ottawa, but longs for the simple days when he had an armoured vehicle and not a cubicle in which to work. This article began as a paper submitted as part of the Joint Command and Staff Program at CFC Toronto.*

Introduction and Context

Since the fall of the Soviet Union, Russia has made several military interventions in neighbouring former Soviet republics. These actions have been interpreted aggressively in the West; however, in each case the intervention fulfills Russia's power needs in their 'Near Abroad.'[1] Interventions in Moldova (1992), Georgia (1992, 1994 and 2008) and Ukraine (2014) have followed a common pattern where Russia perceives an oppressed minority, deploys military force to prevent this oppression, and a residual Russian military presence in the state provides sufficient instability to prevent that state from having the requisite pre-conditions for joining NATO. This action has allowed Russia to prevent further NATO expansion in some areas of its Near Abroad without coming into direct conflict with NATO forces. By remaining in the regions where it has intervened, Russia continues to benefit as long as the instability is maintained. These types of interventions have been described as generating a "frozen conflict," where hostilities remain low but unresolved for years. Under these situations, it is not in Russia's strategic interests to withdraw, or to fully resolve the conflicts, because this resolution opens the door for further NATO expansion. These are not the actions of a reckless government or even a megalomaniacal leader but are well-considered strategic moves to prevent further erosion of its sphere of influence.

The Russian military has undergone an evolution in its force structure over the past twenty years, facilitated by the aforementioned interventions. By deploying their military forces in limited conflicts, first in a covert, unconventional role, and later, in open fighting, the Russian military has been able to improve its deployability, increase its leaders' professionalism and send strategic messages to potential allies and opponents alike. Looking specifically at how reforms have made the Russian military more capable in limited interventions, it is possible to get a sense of what national interests the military is being told to prioritize. These modernized forces are then more mobile and more capable of responding to regional threats with a *qualitative* advantage, rather than the historical Russian *quantitative* advantage.



akg-images/Universal Images Group/Tass/photo AKG2841290

Near a blocked bridge across the Dniester River, Moldova, Dubasari, War of Transnistria, 1990.

Moldova

The conflict in Moldova resulted from a civilian breakdown during the transition from Soviet control. Under the Soviet regime, language requirements kept Romanian-speaking Moldovans from holding important positions in the government. Many Moldovans were expelled to Siberia for having questionable loyalty.[2] During the *Glasnost* period of the 1980s and 1990s, ethnic Moldovans were able to assert greater control of the industrial and political forces within their republic. Among these measures were language laws that reversed the power dynamic and made it impossible for Russian-speaking leadership to remain in power.[3] In response to this threat against their social status, the Russian-speaking Moldovans broke away from Moldova and established the Transnistrian Moldavian Republic (TMR) on 1 September 1990. Russia did not immediately intervene. However, ethnic ties to an oppressed minority in a former republic would be repeated as the *casus belli* in future interventions.

Between 1991 and 1992, sporadic clashes between the Moldovan Army and TMR rebels escalated into open conflict, with the rebel personnel and equipment primarily drawn from Russian 14th Army bases in the region.[4] The TMR was able to provide a sufficient threat to Moldovan forces due to the weapons and trained personnel they received through 14th Army, even if those resources were provided covertly. Stories of thefts and local retirements provided deniability.[5] Following the conflict, allegations of large transfers of weapons surfaced: "14th Army officials gave the separatists 24 tanks, 12 combat helicopters, 37,000 machine and sub-machine guns, as well as 120 cannons."[6] Years of continual deployment to the region facilitated the development of family relationships and ties that would deepen 14th Army loyalties to pro-Russian separatists, rather than the Moldovans. Whether it was separatist sympathies among individual Russian soldiers, or an institutional transfer of arms, this covert support for separatist forces is a theme that would be repeated in future interventions.

Beginning in June 1992, Russian troops began fighting openly alongside the TMR separatists.[7] With such overwhelming force, ending the fighting took only a month, with a cease-fire line established along the Nistru River.[8] Those military stockpiles not used in the fighting largely fell under the control of the TMR forces once the cease-fire line was established. In order to secure these sites and prevent them from further destabilizing the region, Russian forces remained in place as part of a tri-lateral 'peacekeeping' mission, with all three parties to the conflict (Moldova, Transnistria and Russia) providing the troops.[9] A proper peacekeeping force under the supervision of the UN or the OSCE[10] would have at least provided sanction for forces to remain. However, international oversight and timelines would provide additional pressure to resolve the conflict. In order

"The conflict in Moldova resulted from a civilian breakdown during the transition from Soviet control."

Chuck Nacke/Alamy Stock Photo DYH3BH

Separatist soldiers on a Soviet era BMP with both Russian and Transnistrian flags during the War of Transnistria, 1992.

to better control the cease-fire negotiations, Russia has shown a preference to act with the multilateral approval of the parties to the conflict, rather than through a recognized external agency.[11] This action allows Russia to exercise its power directly to the conflicting parties, rather than through a potential moderating third-party, allowing it to bully each party individually, as required, rather than having to negotiate with an organized opposition bloc. In the 'peacekeeping' force for Transnistria, two of the three parties were Russian-controlled, allowing Russian interests to be weighted accordingly in the negotiations. With significant quantities of arms and equipment still needing to be moved away from the conflict zone, it was in Russia's interest to stall the proceedings as much as possible. By stalling, Russia could transfer additional arms to the TMR and prevent any future negotiations from including handing over arms to Moldova as compensation. This delay, therefore, fits Russia's strategic interests more directly than a resolution to the conflict.

Continuous negotiations since the 1992 cease-fire have resulted in some reduction in forces and weaponry, although delays in this withdrawal have been a destabilizing influence in the negotiations to establish a more permanent result.[12] The removal of Russian military equipment and forces could occur quickly, if Russia chose to do so. The unwillingness to withdraw can be justified internally by the need to continue to represent the TMR's interests against international intervention, deliberately ignoring that the Russian involvement is, in itself, a foreign intervention in the eyes of the international community.

Russia intervened in Moldova ostensibly to protect an oppressed minority, to secure military bases where they had significant resources, and to prevent these weapons from being used against Russian interests. Following the cease-fire, however, Russian troops have consistently delayed their departure. Moldova has expressed an interest in joining NATO. However, it cannot do so with an ongoing internal crisis.[13] If Russian minority rights are no longer under threat, and the military equipment is secured (or can be moved back to Russia), then there is no further need for peacekeeping forces. That said, this does not fit with Russian strategic interests. By using the continued military presence to secure arms sites, Russia ensures that the conflict remains without a permanent peace, preventing Moldova from being a candidate for NATO expansion. Moldova's status as Europe's poorest nation continues to be a regional issue. Trade imbalances and embargos on Moldovan goods contribute to their failure to integrate into the larger European community and economic sphere of influence. By maintaining this frozen conflict, Russia can continue to exercise its influence over Moldova and coerce it away from NATO's sphere of military influence.

Map re-drawn by Accurate, taken from BBC news article 'Ukraine crisis: Frozen conflicts and the Kremlin' by Patrick Jackson, 10 Sept 2014.

ITAR-TASS Photo Agency/Alamy Stock Photo BPEWAY

A Russian armoured vehicle passes by the South Ossetian University's building in Tskhinvali during the Georgian-Abkhazian conflict, 12 August 2008.

Georgia

> "In the early years of the new millennium, Georgia explored joining NATO and tensions rose with Russia in response."

There have been several waves of Russian interventions in Georgia. The first, between 1992 and 1994, was precipitated by 1989 Georgian language laws similar to those in Moldova, limiting Russian participation in government.[14] Although the results of these actions took longer to observe in Georgia than in Moldova, this generated the same type of protectionist response from Russia. Russian intervention initially took the form of supplies of personnel and weapons (mostly leftover from the dissolution of the Soviet Union) to the Abkhazian and South Ossetian separatists.[15] Although the Sochi Treaty of July 1992 ended the military conflict of this first wave, Russian 'peacekeepers' have remained in both South Ossetia and Abkhazia, providing a Russian-tinted legitimacy to the respective separation movements, and antagonizing the Georgian government.[16] The Russian sphere of influence in the Caucasus region and into the Middle East is contingent upon southern bases, including Armenia and Georgia.[17] The loss of Russian basing in Georgia may put Russian expeditionary operations at greater risk; Russia is therefore willing to expend resources to maintain this presence as a function of its continued interests in the region. Georgia is therefore much more important as a state under Russian influence and outside NATO's membership.

In the early years of the new millennium, Georgia explored joining NATO and tensions rose with Russia in response. Between 2006 and 2008, Russia applied diplomatic and economic pressures against Georgia to demonstrate their displeasure with NATO overtures.[18] In August 2008, the Georgian Army's struggle with South Ossetian separatist forces resulted in open fighting over border villages, prompting the Russian Army to intervene on the side of the South Ossetians. To justify the intervention, Russia claimed the right to defend its peacekeepers present in the border towns as well as the ethnic Russians in the region.[19] Operationally, the Russian military encountered little opposition; the Georgian Army was overcome in only five days using overwhelming force rather than exploiting irregulars.[20] Although in this case, there was less of a covert military presence prior to open intervention, Russia has admitted that it had forces conducting exercises in the region and accused Ukraine of providing Georgia with weapons to counter Russia's support for the rebels.[21]

Russian strategy included an informational component, using media to portray the Russian soldiers as saviours to the minority groups in captured Georgian territory, with limited international success although the story was well received in Russia.[22] Coordinated cyber-attacks against Georgian government infrastructure were synchronized with the manoeuvre of Russian forces, leading to the reasonable conclusion that the Russian government either conducted or facilitated these attacks.[23] Lastly, Russia advanced on populated areas but appeared to be avoiding moving through them. This could be due to the greater threat from

unconventional forces, but could also be attributed to a desire to avoid unnecessary civilian casualties in order to preserve an element of the 'peacekeeping' myth.

As part of the terms of the cease-fire, Russia withdrew its forces from the remainder of Georgian territory. However, it continues to occupy South Ossetia and Abkhazia, and places pressure upon Georgia by making preparations that would appear to be aimed at annexation of the disputed regions. This continued instability serves the same military interest as Transnistria in preventing further NATO expansion.

ITAR TASS Photo Agency/Alamy Stock Photo BPETW6

Russian peacekeepers at the Georgian-South Ossetian border, 6 August 2008.

Despite the speed and aggression of the attack, Russian military weaknesses were exposed in the brief Georgian deployment. Command and control, surveillance, and ground to air cooperation were all observed as being below expected levels of competence.[24] Specifically, several Russian casualties were attributed to a failure to communicate between close support aircraft and ground forces.[25] To improve the qualitative advantage over its potential rivals, Russia instituted a series of military reforms, including partial 'professionalization' of the Army, reorganization of reserve forces, and equipment upgrades to bring its estimated 10 percent of modernized military equipment up to 70 percent between 2008 and 2020.[26]

Michal Fludra/Alamy Live News/Alamy Stock Photo DWYPSH

Anti-Russian intervention on Ukraine rally outside the Russian consulate in Gadansk, 15 March 2014. Protest organized by the Solidarity Union.

The Russian military clearly wanted to learn from its experiences in anticipation of future conflicts of a similar type. Although a conventional conflict on a large scale would require the type of mass mobilization typical of Russian forces in previous generations, smaller interventions would require a more specialized, higher quality combat force. The reform measures instituted following the Georgia conflict were an indicator of future Russian military plans, including the value to be placed upon special operations forces, air-to-ground cooperation, and small combat units, rather than massed armour and artillery formations.

In a larger sense, the Georgian conflict was a middle stage between the hesitant intervention in Transnistria and the annexation of Crimea. Beginning with the interventions in the early-1990s, Russia continued the pattern of using ethnic protection as a pretext for military action. It followed up with an ostensibly covert arming of separatist groups, and finally armed intervention on a much more aggressive scale than what was seen against Moldova. The forces used in the intervention were then left in place in the disputed zone, although less as Russia's *de-facto* 'peacekeepers' than a warning against further actions. Russia had made its case against NATO expansion into Georgia, and was prepared to leave forces in place as a reminder against future overtures.

Almost from Ukraine's inception as an independent state from the former Soviet Union, Crimea had special status within the new state. Ukraine recognized Crimea as an autonomous republic. However, ethnic tensions persisted, with significant numbers of Crimean residents who continued to identify as Russians rather than Ukrainians.[27] This demographic situation was at odds with the Ukrainian political leadership, leading to tension between the Crimean population and its government in Kiev. In 2014, the implementation of language laws that disadvantaged Russian-speakers, as well as Ukrainian economic overtures toward the West, constituted the proverbial 'final straws' leading to intervention on behalf of Russian-leaning Ukrainian elements. The political structure at the time was uncertain, with a Russian-backed president having fled, and a Western-backed interim government in Kiev failing to capture public confidence. This situation presented an opportunity for Russia to achieve another *political end* using *military means*. It was also an opportunity to employ the modernized forces following the lessons learned from the Georgian campaign of 2008.

"Once the Crimea issue was solved by annexation, other areas of Ukraine were penetrated by Russian conventional forces."

In February 2014, Russian-supported irregular forces began an active resistance against the acting Ukrainian government, adding to the instability, and prompting chaos across the Crimea. The use of irregular forces for this purpose was described immediately prior to the Crimean intervention as a means to create a "…continually operating front over the entire territory of the opposing state."[28] The pro-Russian gangs, and later militia organizations, staged violent demonstrations that contributed to an uncertain security environment with constant threats.[29] This represented a continuation of the pattern of covert support for separatist regimes, as demonstrated in Moldova and Georgia. Government instability and a questionable referendum on what Crimea ought to do regarding its status with Ukraine set the conditions for the protectionist argument that Putin needed to justify an intervention at the end of February.[30] The introduction of a regional referendum allowed Russia to use ethnic self-determination as a basis for their intervention, regardless of the international community's overwhelmingly negative perception of the referendum's legitimacy.

Anonymous uniformed soldiers began to appear in large numbers behind the demonstrations in February 2014, moving quickly across Crimea. Although the covert forces had removed badges and unit insignia, it has been assessed that they represented some of the best-trained and equipped soldiers in the Russian order of battle: Spetsnaz commandos, naval infantry units, and army paratroops.[31] Led by professionals rather than conscripts, and using the most up-do-date equipment, the unidentified soldiers clearly belonged to Russia rather than an *ad hoc* citizens' militia. At this point in the operation, however, it was more useful for Russian involvement to remain *covert*. Once key installations such as the Crimean parliament and major airports had been occupied, the conditions were met for *overt* Russian intervention on 1 March 2014, and annexation within the month.

Prior to the 2014 invasion, Russia already had up to 25,000 soldiers and sailors stationed at its Sevastopol naval base in the Crimea. Faced with this superior threat and the movement of additional, highly-skilled units by air and by sea, the Ukrainian military could offer only local, uncoordinated resistance. Although it could be argued that Russia's manpower and equipment advantage was overwhelming, this does not give adequate credit to the strategy chosen. By presenting Ukraine with the *fait-accompli* of occupation of their key infrastructure, there was nothing for the Ukrainian military to fight for in Crimea – it was preferable to withdraw rather than engage the Russian Army. This strategy aligns with previous Russian actions in Georgia in that Russia did not seek to cause military or civilian casualties as part of its interventions, but rather, employed its military to achieve political ends.

Stephen Foote/Alamy Stock Photo E98108

Armed Russian soldier stands guard in front of a Ukrainian insignia outside Perevalne Base near Simferopol, Crimea, 2 March 2014.

Once the Crimea issue was solved by annexation, other areas of Ukraine were penetrated by Russian unconventional forces. The Donetsk and Luhansk regions of Eastern Ukraine have similar demographics to Crimea, with large Russian populations inside Ukraine's borders. Although it would have followed the common narrative more closely to

Daniel Van Moll/NurPhoto/ZUMA PRESS.com/Alamy Live News/Alamy Stock Photo DWGW70

Alleged Russian Special Forces on a civilian ship next to the Ukrainian fleet then blocked by Russian warships in the port of Sevastopol, Ukraine, 7 March 2014.

have Russia justify their intervention on behalf of an oppressed minority, the Eastern Ukraine intervention was less subtle. Immediately following Crimea's annexation, armed uprisings in Donetsk and Luhansk (known collectively as the Donbass region) further threatened Ukraine's hold on regions with large Russian populations. With large numbers of irregular forces and covert Russian military present and advancing into Ukraine, Russia continued to deny official involvement throughout the spring and summer of 2014. Nevertheless, Russia continued to supply the separatist militias with personnel, weapons, and equipment.[32] With heavy armaments and the reappearance of disguised Russian special forces soldiers, the separatist militias were able to seize large portions of the Donbass, including the important transportation hub at the Donetsk airport.

With the quality and scale of armaments provided to the rebels, Russian overt intervention was not required nearly as quickly as it was in Georgia. The separatists suffered setbacks during the early summer, including personnel and equipment losses that were widely broadcast as evidence of Russian involvement in brutal fighting with Ukrainian forces.[33] By the end of summer, it was no longer possible to maintain the illusion, and Russia's overt intervention ensured that any post-conflict negotiation would be done with separatists in control of key transportation nodes and significant portions of Ukrainian territory. It was important that Russia had an official presence in the region prior to a cease-fire because of the delays Russia can impose to withdraw these forces post-conflict. As was seen in Moldova and Georgia, the Russian style of peacekeeping can continue to destabilize the conflict zone long after the fighting is done. With Crimea, the Russian base at Sevastopol would be a perpetual presence. However, the Donbass region needed a starting point for negotiations. The presence of Russian regular forces established this point.

The annexation of Crimea represents a departure from the stalemate that characterized the conclusion of hostilities in Moldova and Georgia. This decision makes strategic sense in the security it offers for Russian naval forces on the Black Sea, and continued support for separatist forces elsewhere in Ukraine. The residual instability in Donbass and Luhansk suits Russia's purposes in continuing to deny Ukraine admissibility to NATO. If NATO responds by dropping the stability requirement, and admits Ukraine as a member, the alliance would be bound to defend a country it has already demonstrated it is not comfortable defending.[34] While the Russian military presence in Transnistra, South Ossetia, and Abkhazia are by-products of their respective conflicts, Russia derives only marginal military utility from them. Crimea, on the other hand, has the largest naval base on the Black Sea and has been Russia's military strongpoint in the south for generations. Jeffrey Mankoff is the Deputy Director and Senior Fellow with the Russia and Eurasia Program at the Center for Strategic and International Studies (CSIS). He maintains that the annexation would cause the remainder of Ukraine to lean further toward the West, both economically and militarily. He stated that Russian intervention may have "won Crimea, and lost Ukraine."[35] What this theory ignores, however, is that neither the EU nor NATO have been willing to lower their entry requirements in order to admit Ukraine (with the associated economic and military

Daniel Van Moll/NurPhoto/ZUMAPRESS.com/Alamy Live News/Alamy Stock Photo DWHWER

A Pro-Russian elderly woman is arguing with bystanders about the future of the Crimea at the Ukrainian Coast Guard Headquarters in Simferopol, Crimea (Ukraine), 8 March 2014.

challenges it brings). NATO has already demonstrated that it has no intent to go to war over Ukraine. It did not do so over Crimea, and has not done so over the eastern provinces. By making its point in winning Crimea, Russia has no need of Ukraine.

Following Russian operations in Georgia, the modernization of the military continued, although at a slower pace. Rather than concentrating on high-technology fields that it could acquire from other nations, Russia sought to deepen the 'professionalization' of its personnel.[36] The changes implemented between 2008 and 2014 reduced the number of units and improved the quality of leadership, but retained conscription as an

Viktor Drachev/TASS/Alamy Live News/Alamy Stock Photo HYJ4TF

Servicemen block and destroy illegal military groups during joint military exercises by Belorusian special operations forces and Russian airborne troops (VDV) in Chashniki District, Vitebsk Region, 4 April 2017.

economic measure, even though it is less efficient in a military sense.[37] As a result, Russia has a two-tiered military, part of which is well-equipped, rapidly-deployable, and has better quality leadership. The remainder of Russia's military is made up primarily of conscripts and non-professional leadership, with less-advanced weaponry.[38] With a large military, but a smaller cadre that has a rapid-reaction capability, Russia was well-suited to carry out the type of domestic counter-insurgency and limited expeditionary operations that are described herein. Using these assets, Russia could act covertly with smaller, more agile forces while larger forces remained visibly out of the conflict, along the border zone. This allowed Russia to maintain deniability in the intervention, with their overt forces clearly present on the border, while the special operations forces operated anonymously inside Ukraine.

A warning for Belarus?

With the goal of preventing NATO expansion, it is implausible that Russia would choose to conduct an intervention in Poland, the Baltics, or any other existing NATO member. This clearly-aggressive act would go against the pattern Russia has established, and would not achieve the goal of thwarting NATO expansion. On the periphery, however, it is possible that Russia may seek to employ the same strategy in Belarus as it did in Ukraine. Russia currently has a mutual-defence agreement that essentially removes all distinction between Russian and Belarusian forces.[39] Included within this agreement are a number of key surveillance installations and military bases that grant Russia greater range into Western Europe. The perceived threat of Western Ballistic Missile Defence (BMD) over the Russian sphere of influence makes the equivalent Russian system a necessary counter-move, with the westernmost range of the Russian system a limiting factor for determining the system's overall effectiveness. Guaranteeing the placement of Russian BMD as far west as possible is therefore an existential requirement for Russian homeland defence.

"Guaranteeing the placement of Russian BMD as far west as possible is therefore an existential requirement for Russian homeland defence."

If this arrangement were to change, through *political regime* change, the imposition of new language laws, or if access to these bases were to be otherwise threatened, Russia could choose to act to protect its interests. Such an action would likely take the same form as Crimea, where it supports a domestic rebellion, covertly supplies these rebels with trained personnel and heavy equipment, then conducts an overwhelming overt intervention to complete the operation. Early indicators for this type of action could consist of:

- Election of West-leaning members to Belarusian parliament
- Changes in tone in diplomatic communiques or public statements
- Increased pace of joint annual exercises, involving fewer Belarusian forces than typically seen
- Increased threat posture for Belarusian internal security forces
- Lower availability of Belarusian strategic assets to support Russian joint operations
- Pre-positioning forces on both sides of the Belarusian border

Although Russia is currently engaged in Syria and unlikely to seek another campaign in the near term, Belarus should be wary of social policies that might antagonize Russia. The relationship between Vladimir Putin of Russia and current Belarusian President Alexander Lukashenko will be important to watch; increased personal tensions between the two men could be reflected in foreign policy decisions, and vice versa. This area is worthy of further study as the situations in Ukraine continue to evolve, particularly if Russia wants to more fully establish a zone of instability where NATO cannot make further advances.

Conclusion

Russia's pattern of intervention has been clearly shown in the conflicts described herein. In each case, Russia claimed to have an interest in an oppressed minority, then intervened ostensibly on behalf of that minority, first with unconventional (covert) forces, then through shipments of weapons and support to the rebel groups. When the conflict persisted or deepened, an overt intervention with conventional forces overwhelmed local resistance quickly. When overt interventions were conducted, Russian forces were already well-placed to act quickly, seizing infrastructure and making the defenders' positions untenable. Following a ceasefire, irregular forces and weapons stocks remained in place to maintain an acceptable level of instability that would prevent the subject state from achieving the required standard for membership in NATO.

In 2016, as NATO announced troop deployments that echo the earlier days of the Cold War, the emphasis for these deployments has been upon the requirement to send a message to Russia of commitment to collective defence. NATO has stated they intend to engage with Russia on a two-track process, using defence and dialogue to maintain security for its member states.[40] For their part, although Russia wants to prevent further NATO expansion, they will not do so recklessly. Poland and the Baltics are not at as great a risk from Russia as Ukraine, irrespective of NATO's deployments to Romania, Poland and Latvia. Russia may continue to foment instability with unconventional or cyber events to disrupt internal security in targeted NATO-member states but is unlikely to risk an overt attack or even sponsor minority groups due to the risks of those activities being tied back to Russian support. It fits with a hegemonic strategy for Russia to prevent NATO expansion in Ukraine, Georgia and Belarus – antagonizing NATO member states does not serve this strategic interest in the same manner.

If the US were placed in a similar situation, with an adversary expanding their military and political reach into the North American continent, it could be expected that the US would react with hostility. The US had such reactions when Russian overtures to Cuba resulted in the Bay of Pigs incident and the Cuban Missile Crisis. While a new Cold War may not be on the horizon, all sides are conscious of their respective interests. Russia has elements of power that it can exercise in order to further those interests and it should not come as a surprise when it chooses to do so.

Russian military interventions have been a staple of their security policy in the post-Soviet era. Rather than using diplomatic means to solve a conflict, Russia has been much more willing than western nations to use its military as an extension of diplomatic means. From Transnistria to South Ossetia, Abkhazia, Crimea and Eastern Ukraine, the Russian military has been employed to good effect and has been able to leverage these deployments to improve their readiness for future operations. Russia has significant diplomatic, informational and economic means to exercise its national power. However, when dealing with its Near Abroad, military force still makes sense as a strategy. By keeping military forces involved in the above conflicts, Russia's strategic goal of preventing NATO expansion has been accomplished. Although Western statecraft would dictate that an end to the conflict is preferable, this is not the case for Russia, where an acceptable level instability meets their national aims.

CMJ

dpa picture alliance/Alamy Stock Photo EA5101

NATO flags fly before the start of the first exercise in the deployment of NATO Spearheads – *Noble Jump* – on the troop drill grounds near the town of Zagan, Poland, 18 June 2015.

Nikolay Vinokurov/Alamy Stock Photo HFNPE8

Russian honour guard soldiers march through Red Square during the Victory Day military parade, Moscow, 7 May 2015.

NOTES

1. The 'Near Abroad' term has been used to describe a wide variety of the states comprising the former Soviet Union, particularly when the intent is to imply that the former Soviet Republics are less than independent from Russian power. For the purposes of this article, the term is intended to mean those neighbouring states over which Russia continues to exert considerable influence, particularly in the Caucasus and Eastern Europe.
2. William H. Hill (ed.), *Russia, the Near Abroad, and the West: Lessons from the Moldova-Transdniestra Conflict.* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 2012.), p. 49.
3. *Ibid*, p. 50.
4. *Ibid*, p. 51.
5. Andreas Morike, "The Military as a Political Actor in Russia: The Cases of Moldova and Georgia," in *The International Spectator*, Vol. 23, No. 3 (Jul-Sep 1998), p. 124.
6. W. Alejandro Sanchez, "The 'Frozen' Southeast: How the Moldova-Transnistria Question has become a European Geo-Security Issue," in *Journal of Slavic Military Studies*, No. 22 (2009), p. 124.
7. Morike, p. 125.
8. Sanchez, "The 'Frozen' Southeast: How the Moldova-Transnistria Question has Become a European Geo-Security Issue," 163.
9. *Ibid.* Although Russia characterizes these troops as peacekeepers, they clearly do not meet the standard of impartiality expected in the concept of the UN peacekeeping operations.
10. The Organization for Security and Cooperation in Europe, although at the time it was known as the Council for Security and Cooperation in Europe, or CSCE.
11. Roy Allison, "The Russian Case for Military Intervention in Georgia: International Law, Norms and Political Calculation," in *European Security* Vol. 18, No. 2 (June 2009), p. 127.
12. Hill, p. 96.
13. Sanchez, p. 166.
14. Jeffrey Mankoff, "Russia's Latest Land Grab: How Putin Won Crimea and Lost Ukraine," in *Foreign Affairs* Vol. 93, No. 3 (May-Jun 2014), p. 62.
15. Ted Hopf, "Identity, Legitimacy, and the use of Military Force: Russia's Great Power Identities and Military Intervention in Abkhazia," in *Review of International Studies*, Vol. 31, No. S1 (Dec 2005), p. 229. Also see Allison, p. 181.
16. Robert L Larsson, "The Enemy within: Russia's Military Withdrawal from Georgia," in *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 17, No. 3 (2004), p. 407.
17. *Ibid*. p. 417.
18. Emmanuel Karagiannis, "The Russian Interventions in South Ossetia and Crimea Compared: Military Performance, Legitimacy and Goals," in *Contemporary Security Policy*, Vol. 35, No. 3 (2014), p. 406.
19. Allison, p. 177.
20. Karagiannis, p. 405.
21. Allison, p. 163.
22. Colonel George T. Donovan, "Russian Operational Art in the Russo-Georgian War of 2008," (Carlisle, PA: US Army War College, 2009), p. 21.
23. *Ibid*. p. 20.
24. Timothy L. Thomas, "The Bear Went Through the Mountain: Russia Appraises Its Five-Day War in South Ossetia," in *Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 22, No. 1 (2009), p. 32.
25. Fredrick Westerlund, "The Defence Industry," in *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2011*, Carolina Vendil Pallin (ed.), pp. 65-95. (Stockholm: Swedish Defence Review Agency, 2012).
26. Bettina Renz, "Russian Military Capabilities after 20 Years of Reform," in *Survival*, Vol. 56, No. 3 (June-July 2014), pp. 61-84.
27. Karagiannis, p. 407.
28. Valeriy Gerasimov, "The Value of Science is in Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations," in *Voyenno-Promyshlennyy Kuryer Online*, 26 February 2013. As cited in Timothy Thomas, "Russia's Military Strategy and Ukraine: Indirect, Asymmetric – and Putin-Led," in *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 28, No. 3 (2015), p. 453.
29. Andrew Wilson, *Ukraine Crisis: What it means for the West*, (New Haven: Yale University Press, 2014), p. 108.
30. Karagiannis, p. 408.
31. Andrew Bowen, "Is Russia's Military really as Good as it was in Crimea?" Accessed 8 November 2015 at: http://www.interpretermag.com/is-russias-military-really-as-good-as-it-was-in-crimea/.
32. Thomas Grove and Warren Strobel, "Special Report: Where Ukraine's Separatists Get their Weapons," Reuters. Accessed 10 November 2015, at: http://www.reuters.com/article/2014/07/29/us-ukraine-crisis-arms-specialreport-idUSKBN0FY0UA20140729?feedType=RSS&feedName=worldNews.
33. Tim Judah, "Ukraine: A Catastrophic Defeat," New York Review of Books. Accessed 8 November 2015, at: http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2014/sep/05/ukraine-catastrophic-defeat/.
34. John J. Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin," in *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5 (Sep/Oct 2014), p. 89.
35. Mankoff, p. 68.
36. Renz, p. 68.
37. *Ibid*, p. 73.
38. Märta Carlsson and Johan Norberg, "The Armed Forces," in *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2011*, Vendil Pallin (ed.), p. 105. (Stockholm: Swedish Defence Review Agency, 2012).
39. Kaare Dahl Martinsen, "The Russian Takeover of Belarus," in *Comparative Strategy*, Vol. 21, No. 5 (2002), p. 412.
40. http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_134210.htm?selectedLocale=en

A CH-146 *Griffon* helicopter over Opa Locka, Florida, during Exercise *Southern Breeze*, 9 February 2017.

Future Airpower: Trends and Implications for Canadian Special Operations Forces Command (CANSOFCOM)

by David Johnston

Major Dave Johnston is a member of the Princess Patricia's Canadian Light Infantry serving with Canadian Special Operations Forces Command. He is currently posted to the United States Naval Postgraduate School in Monterey, California.

Introduction

A mature Special Operations Forces (SOF) capability requires dedicated Air and Aviation resources, yet the Royal Canadian Air Force (RCAF) has not responded to the deepening operational relevance of Canadian SOF. In its capstone document, *Air Force Vectors*, the RCAF clusters SOF with Space and Cyber activities,[1] both significantly more niche and less mature than Canadian Special Operations Forces Command (CANSOFCOM). Similarly, recent Airpower articles from the *Canadian Military Journal* and the *Canadian Global Affairs Institute* mention CANSOFCOM in passing only.[2] With more than ten years of domestic and expeditionary SOF operations in support of Canada's national interest, CANSOFCOM has emerged as a highly reliable organization. More importantly, future indications show no end to the requirement for SOF. The Chief of Force Development characterizes the Future Security Environment as one where "…state and non-state actors alike will seek to combine conventional, irregular and high-end asymmetric methods concurrently, often simultaneously in the land, sea, air, and space environments and the cyber domain to gain advantage in future conflict."[3] With irregular and asymmetric threats, the irregular and asymmetric solutions provided by SOF are essential. As U.S. Admiral Eric Olsen stated, "…most conflicts involving NATO in the future will require broadly capable and skilled SOF."[4]

Uniquely poised to respond to irregular and asymmetric threats, CANSOFCOM requires an increase in joint interoperability and capability development with the RCAF. This article analyzes broad trends in Air and Aviation as they relate to SOF Airpower. It clarifies the need for SOF Airpower, explores six technological trends: unmanned systems, autonomy, next-generation rotary wing, future precision strike, alternate-service delivery, and fuel requirements, and ultimately, presents implications for CANSOFCOM in order to advocate for future SOF Airpower.

Why SOF Airpower?

Ad hoc relationships between SOF and conventional Air and Aviation lack the foundational qualities necessary for fulfilling SOF mission sets. The Holloway Report, commissioned in 1980 after the failure of U.S. Operation *Eagle Claw*, concluded that "…the *ad-hoc* nature of the organization and planning is related to most of the major issues,"[5] and recommended that a permanent organization be created to plan, train, and conduct counter-terrorism missions. This was the genesis for USSOCOM, and in particular, the 160th Special Operations Aviation Regiment.[6] NATO SOF determined a similar force posture after realizing that, without dedicated

Air and Aviation assets, their forces were unable to execute missions for which they were otherwise capable and ready.[7] The NATO study provides several key reasons why any alternative is sub-optimal: Technical skills are different; common cultural understanding, values and norms are absent; and finally, planning and rehearsal parameters vary significantly.[8]

The rationale for dedicated SOF Air and Aviation does not presuppose an elaborate Air Wing. Light, agile, and interoperable airpower is more appropriate. CANSOFCOM has retained Operational Command of a squadron of CH-146 *Griffon* helicopters since 2006 (even earlier, in other configurations), employing this highly effective unit in support of domestic and expeditionary operations across the spectrum of CANSOFCOM missions and units.[9] Nevertheless, light utility helicopters have never been sufficient for the broad spectrum of SOF missions. CANSOFCOM needs additional capabilities from across the RCAF or beyond. As a CANSOFCOM member, the author can recount numerous examples of degraded mission results due to non-existent fixed-wing surveillance assets, lack of airborne precision fire support, poor integration with conventional aviation assets, or a combination of the above. To assure operational success into the future, CANSOFCOM must develop a mature Airpower capability.

> "The rationale for dedicated SOF Air and Aviation does not presuppose an elaborate Air Wing."

Future Trends

Manned vs. Unmanned

The air domain now and into the future will mix manned and unmanned platforms, a trend which CANSOFCOM must embrace. The inclusion of unmanned assets, already currently common practice among well-developed militaries, is certain. Many missions flown in support of SOF, along with occasional conventional force missions, include long-endurance unmanned drones. The unmanned suite of aerial vehicles ranges from hand-held micro 'off-the-shelf' varieties used by front-line tactical elements, to medium and high altitude long-endurance strategic unmanned assets. Canada is in the process of procuring medium altitude long endurance systems. The CAF's forays into unmanned systems came from humble beginnings in Afghanistan, relying upon sub-par short-term leased versions. The long awaited permanent solution has a goal of procuring "...interoperable, network-enabled Unmanned Aircraft Systems to provide Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, Target Acquisition and all-weather precision strike capabilities in support of CAF operations worldwide."[10] Long-delayed but highly anticipated, unmanned systems will operationally enhance CANSOFCOM.

Autonomy

With certain use of unmanned systems, CANSOFCOM and the RCAF must determine how humans will remain relevant in the air domain, a trend known as *Humans in the Loop*. A report from the U.S. Air Force Air University concluded that there are no technological barriers to replacing manned fixed-wing assets with unmanned variants, thereby increasing the endurance of platforms and preserving the lives of air crews in high-threat environments.[11] Possibly, the preponderance of future air assets supporting the 'find-fix-finish' portions of the targeting cycle may be unmanned. Current unmanned assets fly with either a human pilot operating remotely, or with autonomous computer algorithms replacing human control. When conducting surveillance missions, surveilling a nation's border or a coastline, for example, the latter might be preferred. Swarms of unmanned assets may provide persistent coverage and support over wide swaths of land or sea. However, for mission sets that depend on real-time intelligence, split-second adjustments, or those where lives hang in the balance, logic dictates that humans remain in the loop. The Air University report indicates that, even though technology is so well advanced that humans are the limiting factor, in most cases, humans prove more discerning than a machine. For example, an autonomous asset cannot differentiate a wounded soldier from a healthy one, or a chaplain from a fighter.[12] Most commanders with authority over lethal engagements will likely never cede control of lethal force to a machine. While one may defer the notion of phasing out manned flight completely, unmanned assets are certain to become more and more prevalent in future war. Humans will remain in the loop across the spectrum of SOF mission sets, but will recede further and further.

© Lockheed Martin/Ticker

Lockheed Martin S-97 *Raider*.

Future Aviation

The next generation of aviation platforms must be considered for the CH-146 *Griffon* replacement, as technology advancements position aviation as the platform of choice for SOF missions. Future aviation platforms are trending in two different directions, both with longer combat ranges, faster speeds, and in higher and hotter conditions than today. First is the super-helicopter, exemplified by the Sikorsky S-97 *Raider*. With two coaxial counter-rotating main blades coupled with a rear thrust propeller, the S-97 and other variants achieve significantly increased speed without any drastic reduction in range, capacity, or auxiliary capabilities.[13] Second is the tilt-rotor platform, most notably, the V-280 *Valor*. This category blends the vertical takeoff of a helicopter with the speed and range of a fixed-wing aircraft. The future of tilt-rotor technology looks bright, with the Bell V-280 *Valor* providing a fast, precise vertical takeoff mobility platform.[14] The future of aviation technology may conceivably nullify the payload and range advantage that tactical fixed wing platforms currently enjoy over helicopters. As such, a future SOF planner is likely to choose a precision asset instead of one requiring fixed infrastructure for take-off and landing. CANSOFCOM and the RCAF must collaborate on procurement of future helicopters with these considerations in mind.

Future Precision Strike

SOF operations will need precision fire support far into the future, a role that the RCAF must prioritize. Of the multiple offensive roles and missions of air forces, air-to-ground and close air support are the two most applicable to ground forces, and to SOF in particular. As an indication of this significance, the U.S. Air Force's venerable A-10 *Warthog* has been taken out of impending retirement. According to open source reporting, "…much of the leadership within the Air Force is keen to retire the A-10 so that the resources used to maintain the fleet can be pumped into the fifth-generation F-35 program."[15] However, the high demand for the A-10 as the premier close air support platform (other than the AC-130 *Spectre* gunship), makes it a constant 'go-to' asset in support of ground forces.[16] The trend of supporting the air-land battle is one that will continue into the future, as attempts in recent history to achieve decisive victory without committing ground forces have failed. In the rare and unlikely event that a future conflict does not involve SOF in some capacity, it is certain to involve proxy forces, civilians in need of defending, or both.

A second trend in precision strike is the case of the F-35 and the A-29, as an illustration of the debate between expensive, complex strategic platforms and ones that are simple, abundant, and tactically focused. The future of strategic attack lies in the F-35 fifth generation stealth fighter, with the aircraft blending a futuristic high-technology airframe with a human pilot. With production delays, cost overruns and some sponsors withdrawing from the program, the F-35 has experienced some developmental problems.[17] Nevertheless, the program continues, with a current cost per aircraft of approximately $100 million. Juxtaposed with the F-35 is the Embraer A-29 *Super Tucano* light attack aircraft. The A-29, in comparison, costs a mere $10 million and can be employed in multiple roles, including precision strike and surveillance and reconnaissance.[18] However, its utility should not be overstated: The A-29 is not a stealth fighter or a fifth generation aircraft, and is inappropriate for 'near-peer' conflicts. However, it is certainly a viable option to permit ground forces, either our own or those of a partner nation, to run their own organic fixed wing fire support missions. For example, the Afghan Air Force is training on A-29s in close air support missions with success.[19]

© Bell Helicopter

Concept design of a Bell V-280 *Valor*.

DVIDS photo 2311483 by Technical Sergeant Nathan Lipscomb

A USAF Republic A-10 *Thunderbolt II*.

Agência Força Aérea/© Sergeant Johnson at https://www.flickr.com/photos/ministeriodadefesa/8780131013

A pair of Embraer A-29 *Super Tucano* light attack aircraft.

USAF photo 051107-F-2907C-176 by Master Sergeant Lance Cheung

A USAF Bell TH-1H *Huey II*.

The US Navy flirted with the concept of employing A-29s but cancelled the program, due to a number of factors beyond need and viability, principally Washington politics.[20] The A-29 certainly cannot replace the platform requirement necessary to compete for air superiority or defend Canada's north as part of our NORAD commitments. Nevertheless, the value of *'down-teching'* applies to fixed wing strike platforms supporting SOF, and, arguably, in an equal sense across the spectrum of military technology.

Alternative Service Delivery

Contracted civilian aircraft via Alternate Service Delivery (ASD) would ease pressure on scarce RCAF resources while providing much-needed operational flexibility to CANSOFCOM well into the future. Alternate Service Delivery (ASD) means providing "…services or products, which have been provided traditionally by the Public Service, through or in partnership with organizations outside the Public Service…while making the best use of scarce resources."[21] When applied to future SOF Airpower, ASD would see CANSOFCOM entering into public-private partnerships to leverage civilian airframes. There are many successful military examples of ASD. The RCAF Contracted Airborne Training Services (CATS) program uses civilian pilots and airframes to provide live-flying instruction as part of fighter pilot training.[22] ASD can easily extend beyond the training realm. PAL Aerospace, headquartered in Canada, purports to have provided over 250,000 hours of airborne ISR in support of military and law enforcement missions.[23] U.S. AFRICOM has also successfully used contracted Air and Aviation in operational theatres over the long term with success, and recently awarded new medium-term contracts to two separate air mobility providers.[24] In times of relative fiscal constraint, the *lease vs. buy* option provided by ASD makes sense for the RCAF and CANSOFCOM. ASD also opens up flexibility for CANSOFCOM that the RCAF cannot provide. In 2014, the *Globe and Mail* reported that downgrades to the CC-144 *Challenger* fleet would mean the "…air force may have to use larger, more costly aircraft for important military missions, including medical evacuation."[25] Outsourcing access to platforms, perhaps even with outsourced crews, helps to solve future resource scarcity.

> "The US Navy flirted with the concept of employing A-29s but cancelled the program, due to a number of factors beyond need and viability, principally Washington politics."

The ASD concept may also be applied to re-role current RCAF platforms in order to provide SOF-specific mission capabilities. This is a novel solution with significant potential for CANSOFCOM. The U.S. Marine Corps achieved something similar with their UH-1 *Huey* platforms, in which they upgraded a portion of their fleet into more powerful light-attack helicopters while maintaining 85 percent commonality of parts.[26] This same style of program could be applied to the *Griffon* Limited-Life Extension program for CANSOFCOM airframes.[27] This upgrade would preserve a common airframe, while meeting future SOF requirements for mobility and fire support. Further, more short-term variations of this concept include light-weight, rapidly reconfigurable weapon and sensor mounts for the *Griffon* helicopter.[28] With a system such as this, CANSOFCOM *Griffons* could quickly

re-role from mobility platforms to fire support. This *roll-on, roll-off* concept may be applied across the spectrum of RCAF platforms, allowing greater flexibility and operational relevance for CANSOFCOM through alternate means of delivery.

Fuel Sources

The cost and environmental impact of carbon fuel sources will push militaries to develop alternative fuel sources, a consideration that the RCAF and CANSOFCOM must embrace. The U.S. Navy began this process with *The Great Green Fleet*, a program designed to help their ships and aircraft "…go farther, stay longer and deliver more firepower" through, among other things, advanced biofuel.[29] Although future RCAF airframes will one day be powered by perpetual fuel sources, such as nuclear and solar power, the foreseeable future will maintain the requirement for aircraft and helicopters to refuel regularly. Refueling has two viable tactical options: either from the air or on the ground. Air-to-air refueling has long been a standard practice for fixed wing platforms. It is beginning to transition into the conventional aviation realm, although the RCAF's newest helicopter is not equipped with this capability.[30] Ground refueling via a forward arming and refueling point remains the most likely tactical option for aviation, and it may be the preferred option for both Air and Aviation mission profiles not suitable for vulnerable tanker aircraft. In recognition of the continued need to refuel, CANSOFCOM has developed the Airfield Surface Assessment and Reconnaissance capability to facilitate tactical airfield operations on unprepared, unconventional, and semi-prepared airfields.[31] This capability allows CANSOFCOM to facilitate *wet-wing* refueling from CC-130s to helicopters, along with various other concepts to extend the range of tactical mobility platforms.[32] Notwithstanding likely fuel sources yet to be operationalized, the need to refuel will exist well into the future, and capabilities such as this increase the reach that the RCAF and CANSOFCOM can achieve together.

Implications for CANSOFCOM

This article has analyzed a number of future trends applicable for Canadian Air and Aviation. The increase in unmanned assets, artificial intelligence, future fixed and rotary wing platforms, alternate service delivery, as well as changes to future fuel sources will affect the CAF well into the future.

A few conclusions specific to CANSOFCOM appear clear. First, the SOF 'truth' that *humans are more important than hardware* remains highly relevant.[33] All the technological advances aside, the decision-action cycle requires human authority. This is certainly the case in the near term, while there is very low – or no – trust associated between autonomous and manned aircraft. More broadly speaking, however, human decision-makers must remain involved in order to provide accountability to the public they serve. Concurrently, the SOF 'truth' that *most special operations require non-SOF assistance* is equally relevant. CANSOFCOM is unlikely to grow Air and Aviation assets across the entire spectrum of tasks and capabilities. With a medium-size military, and a budget below NATO guidelines,[34] CANSOFCOM cannot expect to replicate American SOF assets. As such, Canada must continue and augment the dedication of RCAF elements in support of SOF missions. These relationships must not fall prey to the *'ad hocism'* of other nations' past mistakes but rather be lasting and meaningful in order to foster common culture and shared understanding.

© Airbus Defence & Space

Airbus C295W.

USAF photo 080820 F-5957S-887 by Senior Airman Julianne Showalter

An AC-130U *Spectre* gunship in action.

Bearing these SOF truths in mind, consideration of pragmatic and incremental growth in SOF Air and Aviation should occur. Unquestionably, precision aviation will continue to be a core SOF task. A replacement for the CH-146 *Griffon* should be retroactively added to the Defence Policy Review, with SOF-specific considerations onboard.[35] In the interim, CANSOFCOM and the RCAF must collaborate to meet current needs as part of the *Griffon* Limited Life Extension. Interoperability with the RCAF medium-lift aviation capability should be pursued. This relationship must support CANSOFCOM adequately to allow for episodic and sustained joint training, while determining the best practices for integration of light-and-medium platforms under a Special Operations Aviation Detachment. For mobility needs beyond what aviation can provide, interoperability with the C-130 community must continue and be expanded. ASD options for non-standard fixed wing mobility and fire support should be explored. As an example, procuring a *roll-on, roll-off* ISR and fire support configuration for the C-130 or the recently-procured C-295 may be viable. Regardless of the platform, CANSOFCOM must continue to support tactical refueling of RCAF assets to extend operational reach beyond current capabilities. Lastly, CANSOFCOM must own a portion of the ISR continuum. Affiliation may work for other RCAF assets but will not for high-payoff, low-density intelligence collectors. NATO SOF learned this lesson: "Reliance on non-dedicated air support … is equally disadvantageous due to scarcity of resources, lack of a habitual training relationship, and unfamiliarity with the SOF mission."[36]

Conclusions

Summary

1) Despite autonomy and AI, humans must remain in the decision-action cycle, albeit further back in the loop with the progress of time
2) RCAF elements must be dedicated to support SOF missions across the range of capabilities
3) SOF Airpower must grow pragmatically and incrementally:
    a. *Griffon* life extension and replacement program with SOF equities
    b. Force Employment Concept for a combined *Griffon-Chinook* SOAD
    c. Consider ASD for non-standard fixed-wing mobility and fire support
    d. Operationalize the CANSOFCOM ASAR Capability
4) Generate CANSOFCOM-owned ISR, manned and unmanned

This article has sought to determine which future SOF Air and Aviation assets should support CANSOFCOM's mandate. Although the themes analyzed here do not provide an unobstructed roadmap into the future, they serve as a starting point for further discussion. Areas for further study include the effects of mega-cities, the struggle to exploit vastly increasing amounts of ISR data, and the organizational design for an expanded RCAF component within CANSOFCOM. Notwithstanding the complexity of future trends, CANSOFCOM and the RCAF must be closely linked to remain relevant into the future.

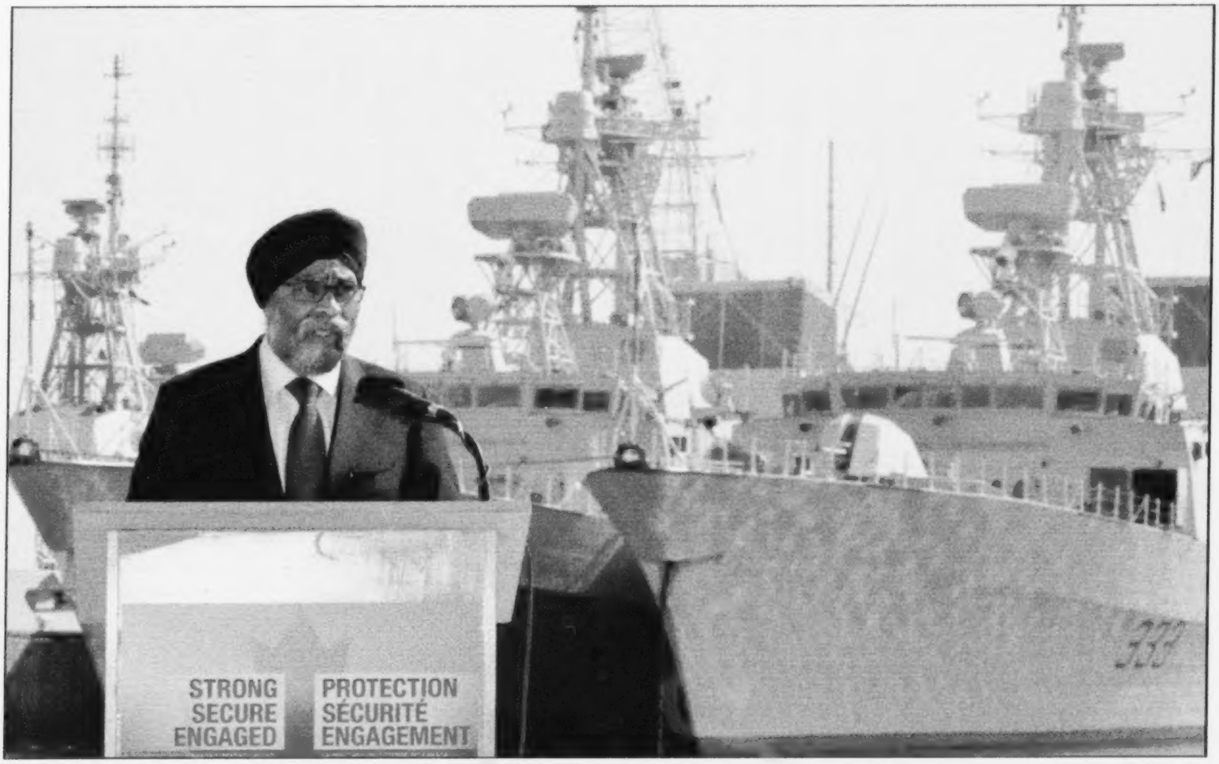
CMJ

DND photo IS04-2016-0003-019 by Master Corporal Jonathan Barrette

A CH-146 *Griffon* helicopter in Wainwright, Alberta, during Exercise *Maple Resolve* 16, 29 May 2016.

NOTES

1. Director General Air Force Development, A-GA-007-000/AF-008, *Air Force Vectors* (Winnipeg: Canadian Forces Aerospace Warfare Centre, 2014), p. 20.
2. Alan Stephenson, "The RCAF and the Role of Airpower: Considering Canada's Future Contributions," in *Canadian Global Affairs Institute*, July 2016, at: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/cdfai/pages/1085/attachments/original/1467750319/The RCAF and the Role Of Airpower - Al Stephenson.pdf?1467750319, and Martin Shadwick, "A Renaissance for the RCAF?", in *Canadian Military Journal*, Vol. 17, No. 2, (Spring 2017), pp. 60-66.
3. Chief of Force Development, *The Future Security Environment 2013-2040* (Winnipeg: 17 Wing Winnipeg Publishing Office, 2014), p. 93.
4. Canadian NATO Parliamentary Association, "Report of the Canadian Parliamentary Delegation Respecting its participation at the Visit of the Defence and Security Committee," 29 January 2010, accessed 14 November 2016, at: http://www.parl.gc.ca/iiapublications/SmartBook/Documents/81b8bcdb-1d03-4745-b195-5679c546795b/81b8bcdb-1d03-4745-b195-5679c546795b.pdf .
5. Michael J. Durant, Steven Hartov, and Robert L. Johnson, *The Night Stalkers: Top Secret Missions of the US Army's Special Operations Aviation Regiment* (New York: Penguin, 2006), p. 13.
6. *Ibid.*
7. NATO Special Operations Headquarters, *Special Operations Air Group: Concept for Development & Organization* (Brussels: NATO Public Policy Division, 33 April 2010), p. 1.
8. Lieutenant Colonel Arthus D. Davis, (ed.), *The NATO Special Operations Headquarters Air Warfare Center: A Smart Defense Approach* (Monterey: Presidio Press, 2012), p. 15.
9. Limited open source reporting exists on CANSOFCOM capabilities. For examples, see: https://www.thestar.com/news/canada/2012/08/24/canadian_special_forces_soldiers_put_on_rare_display_of_fighting_talents.html or http://www.ctvnews.ca/w5/behind-the-secret-world-of-canada-s-covert-commandos-1.1761614
10. Danny Garrett-Rempel, "Will JUSTAS Prevail? Procuring a UAS Capability for Canada," in *RCAF Journal*, Vol. 4, No. 1 (Winter 2015), accessed 2 November 2016, at: http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/en/cf-aerospace-warfare-centre/elibrary/journal/2015-vol4-iss1-05-will-justas-prevail.page.
11. Robert B. Tesck, *The Last Manned Fighter* (Alabama: Air University Press, 2008), p. x.
12. *Ibid*, p. 24.
13. Jon Skillings, "How the helicopters of the future are shaping up," *CNET*, 6 October 2013, accessed 14 November 2016 at: https://www.cnet.com/news/how-the-helicopters-of-the-future-are-shaping-up/.
14. Gareth Jennings, "Bell's Valor tiltrotor comes together ahead of 2017 first flight," in *Jane's*, 20 January 2016, accessed 14 November 2016 at: http://www.janes.com/article/57314/bell-s-valor-tiltrotor-comes-together-ahead-of-2017-first-flight.
15. Jay Bennett, "U.S. Air Force Fires Up the A-10 Depot Line to Keep Warthogs Flying 'Indefinitely'," in *Popular Mechanics*, 25 October 2016, accessed 14 November 2016 at: http://www.popularmechanics.com/military/a23537/air-force-fires-up-depot-line-keep-a-10s-flying-indefinitely/.
16. *Ibid.*
17. Clyde Haberman, "Despite Decades of Stealth, Sticking Points Bedevil F-35 Jet," in *New York Times*, 24 January 2016, accessed 10 January 2017, at: https://www.nytimes.com/2016/01/25/us/despite-decades-of-stealth-sticking-points-bedevil-f-35-jet.html.
18. Franz J Marty, "First four A-29 Super Tucanos arrive in Afghanistan," *Jane's*, 18 January 2016, accessed 15 November 2016, at: http://www.janes.com/article/57278/first-four-a-29-super-tucanos-arrive-in-afghanistan.
19. *Ibid.*
20. "Imminent Fury: Combat Dragon II," in *Global Security*, accessed 14 November 2016, at: http://www.globalsecurity.org/military/systems/aircraft/imminent-fury.htm.
21. Treasury Board of Canada Secretariat, *Alternative Service Delivery*, accessed 15 May 2017, at: http://www.collectionscanada.gc.ca/eppp-archive/100/201/301/tbs-sct/tb_manual-ef/Pubs_pol/hrpubs/TB_858/ASD_e.html.
22. CAE, *NATO Flying Training in Canada (NFTC)*, accessed 15 May 2017, at: http://www.cae.com/uploadedFiles/Content/BusinessUnit/Defence and Security/Media Centre/Document/DM077_NATO%20Flying%20Training%20in%20Canada%20NFTC_v4.pdf.
23. PAL Aerospace, accessed 15 May 2017, at: https://www.palaerospace.com/#airbornespecialmissionoperations2.
24. Jane's 360, "AAR Airlift Group, Inc. awarded AFRICOM airlift contract," accessed 15 May 2017, at: http://www.janes.com/article/67688/aar-airlift-group-inc-awarded-africom-airlift-contract.
25. Murray Brewster, "Cuts to Challenger jets leave air force juggling VIP, military medevac roles," in *The Globe and Mail*, 2 July 2014, at: http://www.theglobeandmail.com/news/national/cuts-to-challenger-jets-leave-air-force-juggling-vip-military-medevac-roles/article19435738/.
26. Lieutenant General Jon M. Davis, *Marine Aviation Plan 2016*, accessed 15 May 2017, at: https://marinecorpsconceptsandprograms.com/sites/default/files/files/Marine%20Aviation%20Plan%202016%20FINAL.pdf.
27. Canadian American Strategic Review, "Griffon Grows Up: 'Hot-and-High' helicopters for Special Operations?", March 2016, at: https://web-beta.archive.org/web/20160530033612/http:/www.casr.ca:80/mp-griffon-soa-helicopter.htm.
28. For an example, see http://cfdintl.com or http://cantinearmament.com/.
29. U.S. Navy, "Great Green Fleet", *U.S. Navy Energy, Environment and Climate Change*, 2016, at: http://greenfleet.dodlive.mil/energy/great-green-fleet/.
30. Royal Canadian Air Force, "CH-147F Chinook Technical Specifications," accessed 16 May 2017, at: http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/en/aircraft-current/ch-147f.page.
31. CANSOFCOM, "Special Forces Airfield Surface Assessment & Reconnaissance Program," *Briefing to War Cabinet*, 12 June 2017.
32. Lieutenant-Colonel Jeannot Boucher, "Tactical-Aviation Mobility," in *The Royal Canadian Air Force Journal*, Vol. 4, No. 4, (Fall 2015), pp. 24-30.
33. Generally attributed to John Collins, a retired U.S. Army colonel.
34. NATO, "Information on Defence Expenditures," 27 July 2016, accessed 15 November 2016, at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.
35. Department of National Defense, *Strong Secure Engaged: Canada's Defence Policy*, 2017, p. 39.
36. NATO, *Special Operations Air Group*, p. 1.



DND photo HS06 2017 0521-004 by Leading Seaman Dan Bard

Minister of National Defence, Harjit S. Sajjan visits the HMCS *Scotian* at Canadian Forces Base Halifax on 12 June 2017 to make an announcement.

The Royal Canadian Navy in Peace Operations

by Corey Bursey

Commander C.A. Bursey, CD, BMASc, MA, *has been, in his own words, "...a proud officer of the Royal Canadian Navy (RCN) since 1988." Bursey has served operationally on several HMC Ships, and on many operational deployments. Having also held numerous challenging and varied staff appointments, he is currently the Assistant Naval Advisor of the Canadian Defence Liaison Staff in London, England.*

Introduction

The Government of Canada, under Prime Minister Justin Trudeau, has committed to supporting international peace operations with the United Nations (UN) with specialized capabilities, headquarters' commanders and staff, civilian police, and an increased contribution to UN mediation, conflict-prevention, and post-conflict reconstruction.[1] More specifically, on 8 September 2016, while attending the UN Peacekeeping Defence Ministerial in London, England, Defence Minister Harjit Sajjan highlighted Canada's renewed commitment to international peace operations, reaffirming that Canada stands ready to deploy up to 600 Canadian Armed Forces (CAF) personnel for future UN Peace Operations (UN PO).[2] The details of where such a deployment might occur, the specifics of the missions that might be assigned, or the force composition of the 600 personnel are still in the planning stages by CAF operational planners. Nevertheless, given that the CAF is a unified force made up of multiple environments – Army, Navy, Air Force, and Special Forces – we ought not to assume that any Canadian contribution to UN PO is necessarily going to be army-centric. There may very well be an impact on the other services, including the Royal Canadian Navy (RCN). Indeed, this article will describe how the RCN, or any navy for that matter, can support land and air PO, even if those forces are operating in a land-locked region. Equally, the RCN can deploy independently and undertake a UN PO without it needing to be in a supporting role. The RCN can deploy rapidly, be self-sufficient if deployed with the right logistics support, remain outside territorial waters, and deliver multiple effects at sea.

Intuitively, one might jump to the conclusion that navies do not have a clear role during PO, at least not in the traditional 'blue beret' sense that many Canadians have come to envision when thinking of UN missions. However, this article will argue that there can be a role for navies during UN PO, either as discrete military effectors, or as a support element to land and air forces. In doing so, it will cite examples of UN maritime PO over the lifetime of the UN, as well as identify the capabilities that are expected of a UN Maritime Task Force (MTF). Lastly, it will review the capabilities that the RCN can offer to such a MTF, and areas for

potential future development to fully meet the requirements of the UN. The intent is to create the foundation for a larger conversation reference the future of the RCN in UN PO, so that new capabilities, if any, can be identified and pursued.

Historical Perspective

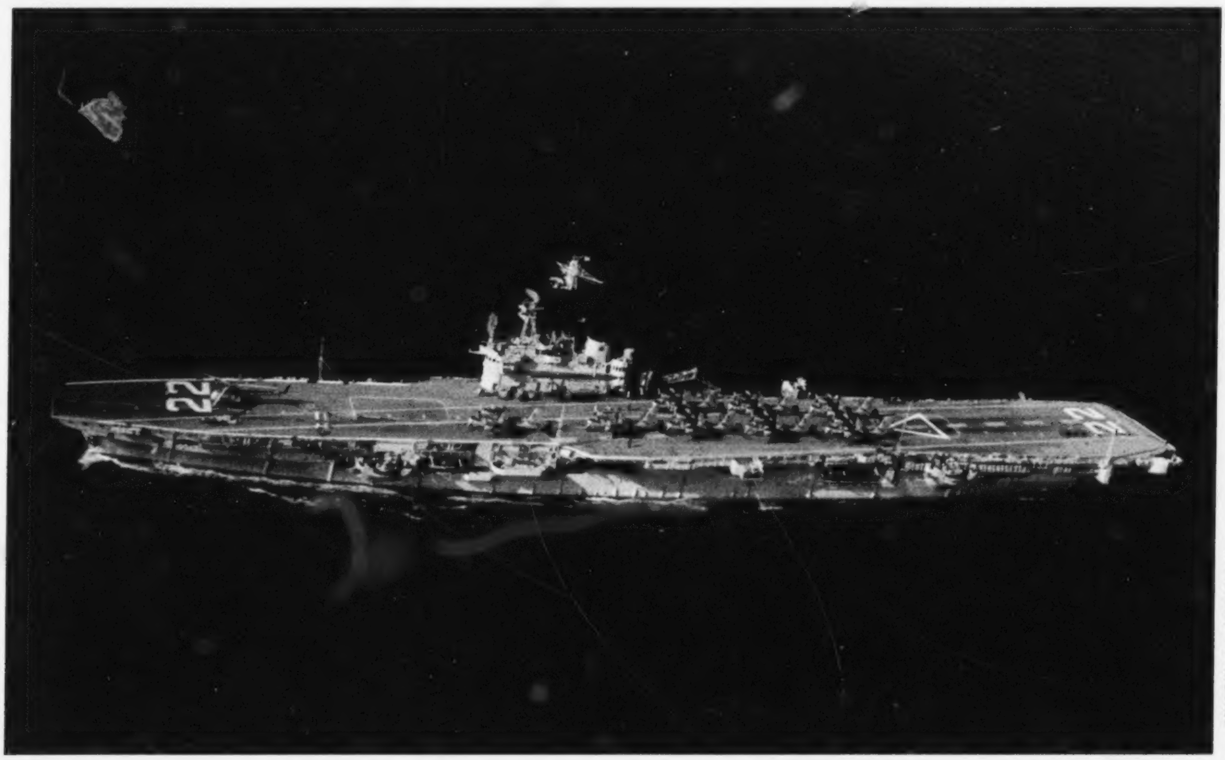
The notion of Canada's naval forces deploying on UN operations is not new. The RCN's relatively short history is peppered with maritime operations that have been in support of UN missions dating as far back as the very infancy of the UN itself. On 5 July 1950, the Canadian Flag Officer Pacific Coast received the message that he was to sail HMCS *Cayuga*, *Sioux*, and *Athabaskan* from Esquimalt to Pearl Harbor in anticipation of receiving further direction for a wartime deployment to the Far East.[3] That order came less than two weeks later, when the Canadian three-ship Task Group was transferred to the operational control of General MacArthur as Commander UN Forces Korea for operations in relation to the invasion of South Korea.[4] From 1950 to 1953, UN Naval Forces Command helped prevent enemy build-up in Korea, which included interdiction along the coasts by surface blockade forces, harassment with supporting bombardment, 'naval artillery' support fire, and minesweeping.[5]

"The notion of Canada's naval forces deploying on UN operations is not new."

During the Cuban missile crisis of October 1962, the UN Secretary General acted as a mediator between American President Kennedy and Russian President Khrushchev in an effort to delay Soviet shipment of arms to Cuba, thus easing international tensions enough for relative peace to resume.[6] Despite a number of political challenges, the RCN was ordered to increase its readiness and deploy nearly the entire Atlantic Fleet to conduct Anti-Submarine Warfare (ASW) surveillance. The RCN Atlantic Command had 29 surface combatants in 1962, including the aircraft carrier HMCS *Bonaventure*.[7] While the military activities during the Cuban missile crisis did not constitute a UN mission *per se*, it is demonstrative of the role the UN plays in keeping peace even among superpowers, and the role navies have played in supporting that responsibility.

Just over thirty years later, the UN imposed an oil and arms embargo on Haiti in October 1993. Warships from several nations, including Canada under Operation *Forward Action*, went to the area to enforce the embargo in a Multinational Force. Over the following year, the RCN rotated eight warships – several of which deployed on multiple occasions – to support the UN mission. By mid-1994, when political stability in Haiti had not improved, the UN Security Council authorized the Multinational Force to take whatever measures were necessary to bring about the return of then-President Aristide and to create an environment in which the UN Mission in Haiti (UNMIH) could take over the role of returning Haiti to democracy.[8]

After the 1991 Gulf War, the UN created the United Nations Special Commission (UNSCOM), empowered to ensure the destruction of all Iraqi weapons of mass destruction. After a brief period of compliance, Iraq refused to cooperate. This was quickly



CFJIC/DND photo HS020786r47

HMCS *Bonaventure*.

countered by a build-up of coalition forces from 11 countries in early-1998 as part of Operation *Desert Thunder*. HMCS *Toronto*, already deployed from Halifax to join NATO's Standing Naval Force Atlantic (SNFL), was re-tasked to proceed at best speed to the Persian Gulf. On 26 February 1998, HMCS *Toronto* entered the Operational Theatre of the Persian Gulf and began its participation in Operation *Determination* (Canada's contribution to *Desert Thunder*), and conducted boarding operations until her return five months later.[9]

From 1999 to 2001, Canada participated in a major UN mission in East Timor. In September 1999, the UN Security Council authorized the International Force for East Timor (INTERFET) to restore peace and security in East Timor, and to protect and support the United Nations Mission in East Timor (UNAMET) in carrying out its tasks, and, within force capabilities, to facilitate humanitarian assistance operations. HMCS *Protecteur* departed Esquimalt in September with a *Sea King* helicopter embarked. The ship arrived off East Timor in late-October, remaining in theatre until January 2000. During this period, HMCS *Protecteur* served as a floating supply base for the coalition forces ashore, and as an alternate command and control platform for the Canadian Joint Force Commander. The *Sea King* was employed in a transport role, transporting supplies ashore. The sailors aboard the ship also participated in several humanitarian projects, including the reconstruction of several schools.[10]

During the same period that the CAF were operating in East Timor, RCN ships began a protracted contribution in yet another UN mission in the Persian Gulf. Operation *Augmentation* was Canada's participation from 1999 to 2001 in the coalition fleet enforcing UN sanctions against Iraq in the Persian Gulf. Between June 1999 and October 2001, four RCN frigates deployed individually on Operation *Augmentation*, each integrated into a US Navy battle group. The battle groups were deployed to enforce the no-fly zone and import-export sanctions imposed upon Iraq by a UN Security Council Resolution.[11]

DND photo HS2008-L006-030

Humitarian aid being delivered by ship's company, HMCS *St. John's*, Port au Prince, Haiti, 13 September 2008.

The RCN returned to Haiti in 2008, and again in 2010, in support of UN efforts to deliver humanitarian aid and disaster relief after four successive hurricanes hit in 2008, and when a devastating earthquake ravaged the country in 2010, affecting over three million people. After the storms in 2008, HMCS *St. John's* was redeployed from a counter-narcotics mission in the Caribbean to help transport food supplies on behalf of the UN World Food Program. By the time the operation concluded, HMCS *St. John's* had delivered more than 450 metric tons of food and other relief supplies over a 13-day period. The ship's *Sea King* helicopter flew more than 20 sorties, reaching communities all along the coast of Haiti's southern peninsula.[12] After the 2010 earthquake, HMCS *Athabaskan* and HMCS *Halifax*, as part of the greater Joint Task Force Haiti (JTFH), delivered a wide range of services, such as emergency medical services, engineering expertise, sea mobility, and defence and security support.[13]

The final historical example does not actually deal specifically with a UN MTF or PO at all, but is important to mention in the context of a maritime contribution to an ongoing UN security concern, not to mention providing substantiation for any potential future deployment of the RCN in support of a UN mission. Since 2002, the CAF has participated in counter-terrorism and maritime security operations across the Red Sea, the Gulf of Aden, the Gulf of Oman and the Indian Ocean as part of the over-arching Operation *Artemis*.[14] Canada has been part of a Combined Maritime Force (CMF) of 30 navies in the international campaign against terrorism, which also includes counter-piracy operations. The RCN has regularly deployed

ships and personnel to operate with CTF-150 – an element of CMF – from 2001-2003 as part of Operation *Apollo* and since the beginning of Operation *Altair* in 2004 (from 2004-2008, seven RCN ships served with CTF-150). On several occasions, Canada has provided a leadership role to CMF: command of CTF 151 under Commodore Girouard in 2003; command of CTG 150 under Commodore Santarpia from December 2014 to April 2015; command of CTF 150 under Commodore Davidson from June 2008 to September 2008; and command of CTF 150 under Commodore Edmundson from December 2016 to April 2017.

Definitions

To help readers better understand the context of what militaries may be called upon to do in terms of PO, several definitions are warranted, as follows:[15]

- Peace Operations: field operations deployed to prevent, manage, and/or resolve violent conflicts or reduce the risk of their recurrence;
- Peacekeeping: a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing or monitoring agreements achieved by the peacemakers. Since its conception in the late-1940s, peacekeeping has evolved from a primarily military model of observing cease-fires and the separation of conflicting forces, to incorporate a more comprehensive mix of elements – military, police, and civilian – working together to help lay the foundations for sustainable peace. Today, the mandate and legal basis for peacekeeping is *predominantly*, but not *exclusively*, captured in Chapter VI of the UN Charter – the foundational document for all UN operations – which covers the "Pacific Settlement of Disputes"[16];
- Peacemaking: generally includes measures to address conflicts in progress and usually involves diplomatic action to bring hostile parties to a negotiated agreement. These proactive measures to "Respect to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression" are captured under Chapter VII of the UN Charter. The UN Secretary General, upon the request of the Security Council or the General Assembly or at his or her own initiative, may exercise his or her 'good offices' to facilitate the resolution of the conflict. Peacemakers may also be envoys, governments, groups or states, regional organizations, or the UN. Peacemaking efforts may also be undertaken by unofficial and non-governmental groups, or by a prominent personality working independently; and
- Peace Enforcement: involves the application, with the authorization of the Security Council, of a range of coercive measures, including the use of military force. Such actions are authorized to restore international peace and security in situations where the Security Council has determined the existence of a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression. The Security Council may utilize, where appropriate, regional organizations and agencies for enforcement action under its authority.

"Even with a thorough understanding of these definitions, it may still be difficult to picture where a navy may fit in, given the nature of what navies do.

- Peacebuilding: Peacebuilding is an intervention that is designed to prevent the start or resumption of violent conflict by creating a sustainable peace. Peacebuilding activities address the root causes or potential causes of violence, create a societal expectation for peaceful conflict resolution, and stabilize society politically and socio-economically. It includes activities such as capacity building.

UN MTF

Even with a thorough understanding of these definitions, it may still be difficult to picture where a navy may fit in, given the nature of what navies do. Planners within the UN, however, have no such difficulty, and the following paragraphs are meant to help describe the maritime aspect of UN PO. In late-2015, the UN published its Peacekeeping Missions Military Unit Manual on the Maritime Task Force.[17] It recognizes the evolving nature of threats, which have spread beyond the traditional land domain, and have defined the core capabilities needed and key roles intended for a UN MTF.

As with most navies, a UN MTF has the ability to arrive quickly to nearly any shore in the world, presenting a timely and potentially meaningful (yet unproven) international response, often before a significant deployment of land or air forces. It is notionally able to "contribute decisively … by providing a wide variety of capabilities such as monitoring cease-fires, enforcing UN sanctions and embargoes (i.e., an embargo of arms or other military equipment that sustain fighting), or providing humanitarian relief."[18] The MTF can support land and air forces ashore by providing presence, deterrence, sea control, power projection, and maritime security. It could provide command, control, and communications (C3) to enhance situational awareness and force protection. The MTF can also patrol the territorial waters and offshore resources of a state lacking its own maritime capability, and support capacity building for emerging states. Finally, it can provide advanced platforms for military aviation and medical support to forces ashore.

To execute these missions, the UN MTF must have certain core capabilities. In keeping with the potential roles listed above, the capabilities expected of a UN MTF, based upon the Security Council mandate for each Mission, include the following:

- C3: Effective C3 with clear lines of accountability, responsibility, and authority; and, employing modern equipment interoperable with partner members;
- Firepower: Sensor and weapon systems capable of activities across the spectrum of operations, including protecting the innocent or deterring and defeating threats on land and at sea;
- Maneuverability and Area Dominance: The ability to conduct unimpeded day and night maritime operations, such as presence and deterrence, surveillance and reconnaissance, monitoring (i.e., oversight of peace arrangements), reporting, and interdiction. In a maritime context this *Sea Control* means that the UN MTF would have the freedom of action to use an area of the sea for its own purpose for a period of time, and, if necessary, deny its use to adversarial forces;

- Tactical Information: Situational awareness integrating technology, networking, and the necessary decision-making tools to gain tactical and operational advantage over potential adversaries; and
- Sustainment: The capacity to be self-sufficient to include provisioning, accommodations, mobility, maintenance, medical support, and underway replenishment during protracted operations.[19]

The UN MTF Manual further cites various vessel designs that meet those requirements.[20] Surface ships (carriers, destroyers, frigates, patrol vessels) are capable of conducting tasks, such as maritime security operations (i.e., patrolling, interdiction, and escort and protection operations), surveillance, and contingency operations (i.e., Search and Rescue). Sealift ships can be employed for logistical and personnel transport, carrying material ranging from humanitarian aid to combat equipment. Auxiliary and Replenishment Ships can resupply the UN MTF, particularly while at sea and distanced from fighting forces. Mine Counter Measure (MCM) vessels perform mine clearance, thus protecting the UN MTF and the littoral Sea Lines of Communication (SLOC).[21] Depending upon their specific sensor or equipment fits, these same ships can also conduct surveillance and diving operations. Finally, helicopters (organic and shore-based), unmanned systems, and maritime patrol aircraft support the UN MTF with surveillance, force protection, medical evacuation, humanitarian aid delivery, and search and rescue. This list is not inclusive; it is a sampling of the capabilities provided by various naval platforms that may constitute a balanced, combat-effective, and adaptive MTF, either as an autonomous entity, or in support of forces ashore.

The UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) MTF has been in operation since 2006. The first MTF formed as part of a UN PO, the UNIFIL MTF is tasked to monitor the cessation of hostilities between Lebanon and Israel, support the Lebanese Navy in monitoring its territorial waters, secure the Lebanese coastline, and prevent the unauthorized entry of arms or related materials by sea into Lebanon.[22] It carries out its mission through maritime interdiction and surveillance operations. Another aspect of MTF's mission is its contribution to the training of the Lebanese Navy, so that it may in time assume responsibility for its own security. This is done through operational, tactical, and joint exercises, as well as focused training, both alongside and at sea.[23]

RCN Capabilities

The RCN is capable of meeting some of the UN MTF requirements today, with a future fleet projected to perform even more of the tasks described above by the mid-2020s. Today's RCN fleet consists of 12 recently-modernized *Halifax* Class frigates; four *Victoria* Class [diesel] Submarines (VCS); and, 12 *Kingston* Class Maritime Coastal Defence Vessels (MCDV). Each of these classes of ships has capabilities that are well suited for meeting many of the capabilities and roles needed of a UN MTF. What's more, shipbuilding is well underway for the *Harry DeWolf* Class Arctic Offshore Patrol Vessels (AOPV), with the first hull (HMCS *Harry DeWolf*) scheduled for delivery in 2018. A few years beyond that, the Navy is expected to take delivery of the first Joint Support Ship (JSS) renewing the RCN's underway replenishment and sealift capabilities. Finally, design proposals are expected by 2017 for the Canadian Surface Combatant (CSC), which will replace the

"The RCN is capable of meeting some of the UN MTF requirements today, with a future fleet projected to perform even more of the tasks described above by the mid-2020s."

Canadian Naval Task Group.

Halifax Class frigates and the recently-retired *Iroquois* Class Area Air Defence destroyers.

The *Halifax* Class frigates are colloquially known as the '*work horses*' of the RCN surface fleet. The ships were originally designed for anti-submarine and anti-surface warfare, primarily in the open ocean. Since their delivery 25 years ago, the role of these frigates has changed through the recent *Halifax* Class Modernization program (2010-2016). Sensor and weapons enhancements, as well as innovations in procedures and tactics, have enabled the frigates to operate more effectively in the littoral threat environment, acknowledging that the RCN has operated, so far, in a largely permissive environment. The *Halifax* Class is capable of meeting the patrol, interdiction, escort and protection, surveillance, and contingency operations expected of the UN MTF.

HMCS *Chicoutimi* awaits People's Liberation Army (Navy) ships visiting Victoria on behalf of the Chinese military, 13 December 2016.

The VCS are viewed as a strategic asset for the Government of Canada, performing a wide range of roles, including surveillance and support to maritime law enforcement, as well as domestic and international operations. Acquired from the Royal Navy in the 1990s, the long range VCS are the Navy's *Special Forces*. They are capable of patrolling virtually undetected over vast distances, while their flexibility allows them to perform a wide range of unique naval missions. VCS can operate in the Arctic (albeit in ice-free areas), Pacific, and Atlantic oceans, and significantly extend the RCN's, (and by extension the UN's if so assigned), tactical and strategic capabilities.

The MCDVs are minor war vessels with a primary mission of coastal surveillance and patrol, including general naval operations, search and rescue, law enforcement, resource protection, and fisheries patrols. Although originally intended with a minesweeping role in mind, the ships were constructed to non-military specifications (Lloyd's A1) standards. Thus, they could not, with the technology of the time, safely operate in a mine threat area. The advent of off-board naval Mine Counter Measure (MCM) technology largely re-validates the MCDV premier potential as an MCM platform, particularly in light of their extended range and endurance, upgraded communications, and active degaussing, to name just a few capabilities. Today, several types of mission specific payloads can be added to allow for rapid role change from one mission type to another, such as a mechanical minesweeping system, a route survey system, and a bottom object inspection vehicle. During the *Halifax* Class Modernization period, the MCDVs bore the brunt of operational commitments to counter

Concept design of the Joint Support Ship (JSS).

narcotics operations in the Caribbean basin and western Pacific Ocean. Mission dependant, this ship class can be well-suited for low-to-medium intensity UN maritime security operations in the littorals.

The RCN has also developed an Enhanced Naval Boarding Party (ENBP) capability. This deployable high readiness unit – the Maritime Tactical Operations Group (MTOG) – provides the CAF and the RCN with an ability to conduct maritime interdiction operations in a high risk environment; advanced force protection duties; and, direct support to a Special Operations Task Force (SOTF). As demonstrated by a 2016 NATO exercise in Morocco, the MTOG can deploy on relatively short notice to support NATO or UN operations.[28]

In the next decade, the CSC will replace and enhance the capabilities provided by the *Halifax* Class frigates and the *Iroquois* Class destroyers. Although the Request for Proposal for the design of these ships is still going through the bidding process, these new ships will ensure that the RCN can continue to monitor and defend Canadian and North American waters, and they will no doubt make significant contributions to international naval operations through interoperability with allies.

The JSS will replace the RCN's recently-decommissioned *Protecteur* Class Auxiliary Oiler Replenishment (AOR) vessels. The JSS will provide core replenishment, limited sealift capabilities, and support to operations ashore. They will increase the range and endurance of Naval Task Groups by allowing them to remain at sea for protracted periods without having to return to port for resupply and refuelling. The anticipated core capabilities in the JSS – noting the project is still in the design phase – will likely include the following: provision of fuel, ammunition, spare parts, food, water, and other supplies; modern medical and dental care facilities, including an operating room; repair facilities and expertise to keep helicopters and other equipment functioning; and basic self-defence functions. Whether providing support to operations in any of Canada's vast ocean territories or supporting global deployments, the capabilities delivered by JSS are crucial for Canada and fully meet the logistical requirements, and partially meet the sealift requirements albeit to a limited extent, of the UN.

The *Harry DeWolf* Class AOPV will deliver ice-capable offshore patrol vessels that will conduct sovereignty and surveillance operations in Canada's Exclusive Economic Zone (EEZ), including in the Arctic. The RCN will also use the AOPV to support other units of the CAF in the conduct of maritime-related operations and to support other government departments in carrying out their mandates, as required. The capabilities of the AOPV will include the following: independent open ocean patrols; a Polar Class 5 international ice classification standard; be able to sustain operations for up to four months; a range in excess of 6000 nautical miles; sufficient C3 capability to exchange real-time information; a remote controlled 25mm gun; capable of embarking and operating a variety of helicopter types; and a capability of embarking and deploying a variety of boat types to support activities, such as boarding operations and transfer of cargo and personnel for ship-to-shore transfer, as well as arrangements for cargo and container storage. These are all important and welcomed capabilities for Canada in terms of domestic surveillance and expression of sovereignty, capabilities that are just as easily transferrable to meet many of the UN requirements for maritime security, surveillance,

Concept design of the Arctic Offshore Patrol Vessel (AOPV) underway off the Nova Scotia coastline.

and contingency operations, including sealift, but again, to a limited extent.

> "Canada has no amphibious capability, nor does it intend to generate one."

The previous paragraphs describe Canada's current and future Navy. While not part of its permanent maritime arsenal, Canada will also be leasing an interim AOR (iAOR) capability through a contract with Project Resolve Inc., which will employ Quebec's Chantier Davie Canada to convert a cargo vessel to an AOR. The ship will be operated and maintained privately, with CAF/RCN mission specialists embarked in the ship when needed. These will include replenishment-at-sea (RAS) teams, command elements, maritime air detachments and medical and dental service teams. The iAOR will allow the RCN to bridge the gap in underway replenishment until the JSS is delivered.[25]

Capability Gaps

Whether operating continentally or deployed further internationally, the RCN can make a meaningful contribution to UN maritime PO. Our current and future capabilities notwithstanding, there are also capability gaps which prevent the RCN from meeting all of the UN MTF requirements. Requirements such as Sealift, Sea Basing, Amphibious, and even our maritime helicopter capacity will not be fully met by the RCN planned for the coming decades.

As mentioned previously, the AOPV and JSS will be delivered with a limited sealift capability. These classes of ships do not come close to the capacity of similar types or sized ships, nor were they ever meant to be. This means, for example, that a UN MTF deployed with AOPV or JSS as its only sealift capability would be very limited in the amount of material it could transport into an area in need of significant humanitarian aid, for instance.

Sea Basing is not directly related to a platform type or class of warship, but to a capability to use the sea for deterrence, alliance support, cooperative security, power projection, and other forward operations.[26] A robust Canadian Task Group consisting of surface combatants, submarines, and auxiliary replenishment could be considered a sea base, as it provides the RCN the range and freedom of action to support its operations both independently or as part of a larger UN MTF. However, until the JSS is delivered, with only one-to-two operational VCS at any given time, and at a risk of having insufficient reserve capability in its domestic surface fleet, the UN mission would need to be a vital strategic interest to Canada to justify deploying such a Task Group.

Canada has no amphibious capability, nor does it intend to generate one. That was not the case over a decade ago when then Chief of the Defence Staff, General Hillier, pushed for an amphibious transport capability for Canada, such as the *San Antonio* Class in the US Navy.[27] An "unprecedented strategic opportunity" presented itself for Canada in 2014 when France withheld delivery of two *Mistral* Class ships to Russia.[28] These vessels are capable of sea power projection, C3, a larger helicopter capacity than any other RCN ship class, delivery of humanitarian aid, including onboard medical facilities, to name a few of their capabilities. Notwithstanding the capabilities that would have been injected into the RCN, and the CAF, Canada did not pursue the *Mistral* purchase, nor is this type of capability being considered as part of the ongoing National Shipbuilding Strategy.

While not a direct RCN asset, the *Cyclone* maritime helicopter is still several years away from its full operational capability. This means that with aging *Sea King* helicopters, the RCN's capacity for a ship-to-shore air connection is limited despite the valiant efforts of aircraft maintainers and aircrews to keep the current maritime air fleet operating.

Future UN Maritime PO

All the historic examples described earlier, and the capabilities inherent in a UN MTF, including those potentially provided by the RCN, illustrate the versatility of maritime forces in meeting the needs of the UN. While history is not necessarily indicative of what is required today, the current global security environment is fraught with potential hotspots that could easily evolve to a point needing UN intervention, with many of these locations in-or-near coastal regions. One such example is the Gulf of Guinea. Piracy in the Gulf of Guinea is a significant regional challenge. The UN Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS) recorded 62 attacks on ships in West and Central Africa in 2011, and 60 in 2012. In fact, since 2002, the number of recorded attacks in this region has continued to multiply by a factor of ten.[29] Further, there is rising concern over the existing security environment in and around West Africa, particularly over the increasing terrorist and criminal activities in central and southern Mali; a deep concern within the UN Security Council over the continuous rise of political tensions in Guinea-Bissau; transnational organized crime and drug trafficking throughout West and Central Africa; and, a growing disregard for human rights in general.[30] In an effort to combat the piracy and Transnational Criminal Organizations' activities, there is recognition of the need for a cooperative regional maritime strategy. This may present just the opportunity Canada needs to provide a comprehensive maritime contribution to UN PO. UN Security Council Resolution (UNSCR) 2018 (2011) addresses "…the threat that piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea pose[s] to international navigation, security, and the economic development of states in the region."[31] The UNSCR further notes the need for international assistance as part of a comprehensive strategy to address piracy and armed robbery at sea, and encourages the international community to assist, upon request, regional States and relevant organizations and agencies in strengthening their efforts to counter piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea.[32]

If a maritime force as described above was assigned to a mission in the Gulf of Guinea, it could also provide support to potential land forces that may deploy to the region (depending upon their location) as part of the aforementioned Canadian commitment to supporting international peace operations. This support can cover a wide range of activities; indirect support through surveillance and intelligence reporting to direct support when evacuating personnel. Warships operating in littoral regions can contribute to land forces' battlespace by means of surveillance and intelligence reporting using organic assets, such as an embarked *Sea King* helicopter or Unmanned System. The results of this surveillance could provide vital indications and warning of

Map re-drawn by Accurate, originally produced by UNOWAS/CMAC Dakar, March 2015

any emerging threats originating along a coastline. For example, should a Canadian contingent to a UN PO occur in the vicinity of Western Mali and use Cote d'Ivoire, Guinea, or Senegal as potential operational support hubs, the RCN can provide the necessary force protection for the SLOC into those hubs. Additionally, and dependant on the distance of friendly forces from the coast, warships can execute Non-combatant Evacuation Operations (NEO) to assist military personnel, Canadian citizens, or designated persons escape danger and relocate to an appropriate safe haven.

Another possibility for maritime operations in Western Africa is in Mali on the Niger River. The trafficking of people, narcotics, and other contraband has increased since 2006, through the Sahel and north into countries such as Algeria.[53] Traffickers often use the Niger River as a transportation route through hubs in Gao, Mopti, and even Bamako. Trafficking has become more than simply a criminal concern for police forces to deal with, but potentially facilitate terrorist activities that have become more prevalent in the region in recent years. The UN has a particular interest in countering terrorism and protecting human rights, which, in part, includes the mandate established for the Counter Terrorism Committee in 2001, and Security Council Resolution 1456 (2003), as well as later resolutions.[54] Counter-terrorism, combined with efforts to help the countries in the region re-establish state authority, the rule of law, and good governance can be a potential UN PO mission that is needed in Mali. As part of a hypothetical Canadian joint military and police contribution to such a UN PO, the RCN can be employed in maritime interdiction operations, albeit in a more confined riverine environment, and only if operationally supported inland by land forces. More specifically, the deployment of the MTOG can present an opportunity for capacity building for the Mali Ministry of Internal Security and Civil Protection, which regulates the National Police Force and Gendarmerie in policing illicit activity along the Niger River.[55]

> "Western Africa presents a number of possibilities for Canada to contribute to UN PO."

Western Africa presents a number of possibilities for Canada to contribute to UN PO. However, readers should not assume that an Africa Mission is a *fait accompli*. For instance, another region where the CAF can support PO is Colombia. Notwithstanding the rejection by Colombians for a peace accord with the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), there was a report of talks held among senior government officials before the referendum which suggested that Canada and Mexico could join forces and conduct a joint operation "…once a peace treaty is signed between the Colombian government and FARC."[56] Canada's relations with Colombia are expanding. A Defence Cooperation Memorandum of Understanding (MOU) was signed with Colombia in 2012 to guide future bilateral relations. Furthermore, Colombia has been identified as an area of focus for CAF's Military Training and Cooperation Program (MTCP) Peace Support programming, until at least late-2017.[57] All these initiatives may constitute an opportunity for Canada to play a meaningful role in UN PO while advancing foreign policy and the National Defence Global Engagement Strategy. As could be the case for a maritime mission to Western Africa, the RCN can potentially provide support to land forces that may deploy to the region. The nucleus of operations would not necessarily be located in a coastal region. Nevertheless, there is a role to play for a UN MTF in the Caribbean Sea and Northeastern Pacific Ocean. In fact, Canada has been heavily involved in counter-narcotics missions in this region for over ten years through Operation *Caribbe*. Operation *Caribbe* is Canada's contribution of CAF ships and aircraft to Operation *Martillo* – a joint, combined and interagency effort by Canada, the United States, France, the Netherlands, Spain and the United Kingdom to prevent illicit trafficking in the Caribbean Sea, the eastern Pacific Ocean, and the coastal waters of Central America.[58] The connection between a counter-narcotics mission and a UN MTF is through the UN Convention on Transnational Organized Crime in 2000, and the UN Convention on Corruption in 2003, which establish the legal relationship between illicit trafficking, organized crime and corruption.[59] With a hypothetical deployment of frigates, MCDVs, organic aircraft, and eventual iAOR in support, Canada can take a leading role in a UN-sanctioned counter-narcotics mission in an effort to assist Colombia in suppressing corruption and furthering the peace process.

Finally, there is a school of thought that believes a Canadian PO ought to remain closer to home.[60] Established in 2004, the

DND photo ET2015-5023-048 by Leading Seaman Ogle Henry

The Enhanced Naval Boarding Party from HMCS *Winnipeg* heads towards HMCS *Athabaskan* to conduct a boarding exercise during NATO Exercise *Trident Juncture* in Spanish coastal waters as part of Operation *Reassurance*, 24 October 2015.

UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) supports the "immediate recovery, reconstruction and stability efforts in the country."[41] However, UNSCR 2243 considers the possible "withdrawal of MINUSTAH and transition to a future [UN] presence beginning no sooner than 15 October 2016."[42] On the other hand, and in light of the slow recovery after the 2010 earthquake, the recent devastation inflicted by Hurricane *Matthew* in October 2016, and the continued human rights concerns (particularly sexual and gender-based violence), there remains an opportunity for Canada to demonstrate a leadership role, with supporting forces, in rehabilitating Haiti while maintaining peace throughout the process.[43] [As it has recently materialized, MINUSTAH's mandate was extended for a final six months in April 2017, after which it will transition to a smaller, follow-up exercise – Ed.] This would not be a new mission for Canada or the CAF. We have a proven leadership history through MINUSTAH and a number of Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) missions. As part of a larger UN HADR and reconstruction mission in Haiti, the RCN can possibly provide ships to transport aid from the mainland, or escort larger transport vessels. It can provide personnel and expertise to support a larger CAF effort in reconstruction of Haiti's infrastructure. If deemed necessary, the RCN can also provide ***support to***, or ***leadership over***, the future UN presence needed to assist with the peaceful implementation of a constitutional process.

Conclusion

With Canada's commitment to contribute to a UN PO, this article proposes a number of possibilities that could be examined. Whatever contribution Canada chooses to make, the resultant force must be capable of roles and tasks across the spectrum of conflict, from benign to combat. To that end, there is a role for the RCN, either in support of land and air forces ashore, or as a stand-alone MTF. The RCN has demonstrated its unique capabilities on numerous occasions throughout the history of the UN, and it continues to consider the requirements of a UN MTF in its future ship design. If the UN MTF is considered the standard for requirements, then there are undoubtedly national capability gaps. However, recognizing the comprehensive capability provided by a multi-national UN MTF, most gaps can be mitigated by the collective UN organization, if not by individual nations.

A UN PO anywhere in the world must also consider the joint capabilities – maritime, air, land, and special forces – during the various planning stages. There are discrete capabilities that can be brought to bear by each of these components, which, when combined, make for a more powerful and influential force in either preserving or enforcing peace. Maritime capabilities, however, are not often viewed in the traditional peacekeeping paradigm and as such run the risk of being overlooked. Nevertheless, as this article has described, naval forces should always be considered when presenting UN PO options for the Government of Canada.

CMJ

NOTES

1. Liberal Party of Canada. (nd). *Promoting International Peace and Security*. Retrieved from https://www.liberal.ca/realchange/promoting-international-peace-and-security/.
2. Government of Canada News Release. (8 September 2016). *Minister Sajjan Reaffirms Peace Operations Pledge at UN Defence Ministerial*. Retrieved from http://news.gc.ca/web/article-en.do?mthd=advSrch&crtr.page=2&crtr.dpt1D=6670&nid=1122009
3. T. Thorgrimsson and E.C. Russell (1965). *Canadian Naval Operations in Korean Waters: 1950-1955*. Ottawa: Crown Copyrights. Retrieved from http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/his/docs/naval_ops_korea_e.pdf.
4. *Ibid.*
5. United Nations Security Council. (6 March 1952). *The Thirty-Seventh Report of the United Nations Command Operations in Korea*. Retrieved from http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/85133/S_2550-EN.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
6. Ceasefire.ca Blog. (16 October 2012). *UN Played Critical Role in Diffusing Cuban Missile Crisis*. Retrieved from https://www.ceasefire.ca/?p=13206.
7. Peter Haydon. (Fall 2012). "The Cuban Missile Crisis: 50 Years Later," in *Canadian Naval Review*, Volume 8, Number 3, Fall 2012. Retrieved from http://www.navalreview.ca/wp-content/uploads/public/vol8num3/vol8num3art3.pdf.
8. National Defence and the Canadian Forces. (2016). *Detail/Information for Canadian Forces Operation Forward Action*. Retrieved from http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/ca-ac/FORWARD-ACTION-eng.asp.
9. National Defence and the Canadian Forces. (2016). *Detail/Information for Canadian Forces Operation Determination*. Retrieved from http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/diri-eng.asp?IntlOpId=159&CdnOpId=191
10. National Defence and the Canadian Forces. (2016). *Detail/Information for Canadian Forces Operation Toucan*. Retrieved from http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/asia/TOUCAN-eng.asp.
11. National Defence and the Canadian Forces. (2016). *Archived – Operation Augmentation*. Retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-past/op-augmentation.page.
12. National Defence and the Canadian Forces. (2016). *Archived – Operation Horatio*. Retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-past/op-horatio.page.
13. National Defence and the Canadian Forces. (2016). *Archived – Operation Hestia*. Retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-past/op-hestia.page.
14. National Defence and the Canadian Forces. (nd). *Operation Artemis*. Retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-current/op-artemis.page.
15. United Nations. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Retrieved from http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf.
16. United Nations. (nd). *Mandates and the Legal Basis for Peacekeeping*. Retrieved from http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml.
17. United Nations. (September 2015). *United Nations Peacekeeping Missions Military Maritime Task Force Manual*. Retrieved from http://dag.un.org/handle/11176/387297.
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. SLOC describe the primary maritime routes between ports used by commercial, naval, and private shipping. They are the invisible *highways of the sea* that carry commerce, trade, tourism, logistics, science & research, and naval vessels around the world.
22. United Nations. (2016). *UNIFIL MTF*. Retrieved from https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force.
23. Adriana Erthal Abdenur. (2016). "Rising Powers in Stormy Seas: Brazil and the UNIFIL Maritime Task Force," in *International Peacekeeping*, 23:3, pp. 389-415. DOI: 10.1080/13533312.2016.1155413.
24. Darlene Blakeley. (18 July 2016). "Ready for the Storm," in *Crowsnest* Summer 2016. Retrieved from http://www.navy-marine.forces.gc.ca/en/news-crowsnest/crowsnest-view.page?doc=ready-for-the-storm/iq3da0ja.
25. RCN. (2016). *Canada in a New Maritime World: Leadmark 2050*. Retrieved from http://rcn-mrc.mil.ca/repository/feat-fonc/Leadmark-2050-13-May-2016.pdf.
26. Sam J. Tangredi, (2011). "Sea Basing: Concept, Issues, and Recommendations," in *Naval War College Review*, Autumn 2011, Vol. 64, No. 4. Retrieved from https://www.usnwc.edu/getattachment/d49d4281-7790-435d-9b3f-c7df59fb1544/Sea-Basing--Concept,-Issues,-and-Recommendations.aspx.
27. C. Cowan, (26 July, 2014). *A New 'Big Honking Ship': Why Canada Should Procure an Amphibious Assault Ship (Part IV)*. The NATO Association of Canada. Retrieved from http://natoassociation.ca/a-new-big-honking-ship-why-canada-should-procure-an-amphibious-assault-ship-part-iv/.
28. K. Kelkar, (November, 2014). *Putting the Cart Before the Horse: Why Canada Should Not Purchase the Mistral-Class Ships, For Now*. Canadian Global Affairs Institute. Retrieved from http://www.cgai.ca/putting_the_cart_before_the_horse.
29. United Nations. (nd). *Maritime Security in Gulf of Guinea*. Retrieved from http://unowas.unmissions.org/maritime-security-gulf-guinea.
30. United Nations. (11 May 2016). *Report of the Security Council mission to Mali, Guinea-Bissau and Senegal*. Retrieved from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/511.
31. United Nations. (31 October 2011). *Resolution 2018 (2011)*. Retrieved from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2018(2011).
32. United Nations. (31 October 2011). *Resolution 2018 (2011)*. Retrieved from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2018(2011).
33. Morten Bøås. (2015). "Crime, Coping, and Resistance in the Mali-Sahel," in *Periphery, African Security*, 8:4, pp. 299-319, DOI: 10.1080/19392206.2015.1100506. Retrieved from http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19392206.2015.1100506?needAccess=true.
34. United Nations Security Council. (10 September 2015). Protecting human Rights While Countering Terrorism. Retrieved from http://www.un.org/en/sc/ctc/rights.html.
35. The MTOG is not a self-sufficient unit like the CAF Joint Task Force 2 counter-terrorism unit that can deploy globally and autonomously for extended periods. The MTOG requires administrative and logistical support while deployed.
36. Robert Fife, (22 May 2016). "Canada, Mexico join UN peacekeeping operation in Colombia," in The Globe and Mail. Retrieved from http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-mexico-join-un-peacekeeping-operation-in-colombia/article30117284/.
37. National Defence and the Canadian Armed Forces. (10 October 2014). *The Canadian Armed Forces' Engagement in the Americas: Backgrounder / October 10, 2014 / Project number: BG-13.067*. Retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=the-canadian-armed-forces-engagement-in-the-americas/hie8w7sf.
38. National Defence and the Canadian Forces. (2016). Operation *Caribbe*. Retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/operations-canada-north-america-recurring/op-caribbe.page.
39. *Ibid.*
40. David T. Jones, (18 September 2016). "Canada belongs in Haiti; Africa is the wrong place to go if the Trudeau government wants to perform a meaningful role in UN peacekeeping," in *Toronto Sun*. Retrieved from http://media.mil.ca/fullfeed/National/1609/160918/tosn/16091807.htm.
41. United Nations. (nd). *MINUSTAH: United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Retrieved from http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/.
42. United Nations Security Council. (14 October 2015). *Resolution 2243 (2015)*. Retrieved from http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2243.pdf.
43. David T. Jones, (18 September 2016).

The Canadian Press/Andrew Vaughan/04149363

Two Somali men sit on the tarmac at Belet Huen, Somalia, 19 December 1992, as they wait for a Canadian Forces transport to be unloaded. The death of Shidane Arone at the hands of Canadian soldiers 25 years ago is often remembered as one of the darkest moments in Canadian military history.

25 Years after Somalia: How it Changed Canadian Armed Forces Preparations for Operations

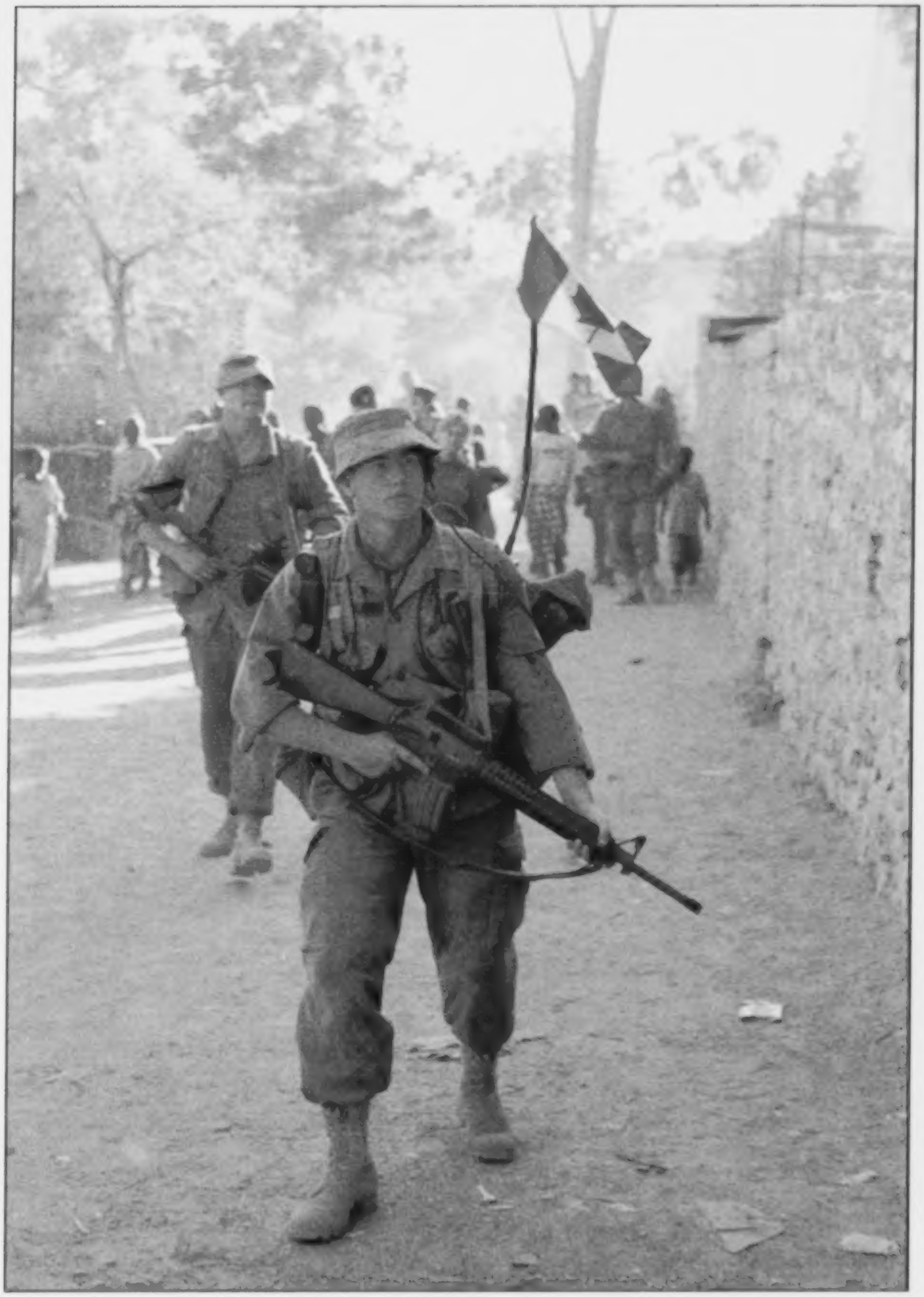
by Howard G. Coombs

Colonel Howard G. Coombs, OMM, CD, Ph.D., *retired from full-time duty with the Canadian Armed Forces in 2003 and transferred to the Canadian Army Reserve, where he continues to serve on a part-time basis with the Canadian Army Doctrine and Training Command Headquarters, in Kingston, Ontario. He is currently an Assistant Professor of History and the Associate Chair War Studies Program at the Royal Military College of Canada. Coombs has a number of operational deployments to the former Yugoslavia and Afghanistan as a military officer on regular and reserve duty. In addition, he deployed to Kandahar Province, Afghanistan from September 2010 to July 2011 as a civilian advisor.*

> *The CARBG [Canadian Airborne Regiment Battle Group] was not operationally ready, from a training point of view, for deployment to Somalia for Operation Deliverance.*
>
> "Chapter 21 – Training," "Dishonoured Legacy" (1997)[1]

Introduction

In late-1992, the Canadian Airborne Regiment Battle Group deployed to Somalia, during which time a series of negative incidents took place. These events far overshadowed any of the successes attained by the Battle Group in fulfilling their mandate. The best known of these undesirable happenings occurred in 1993 while the Regiment was based around the town of Belet Huen. The situation was desperate among the civil population in that area. There had been many attempted thefts from the Canadian camps, and orders were given to *apprehend*, and in some cases, to *abuse* intruders. Subsequently, on 16 March, one such intruder was captured, tortured, and murdered by Canadian soldiers. This killing of Somalian teenager Shidane Arone sent shock waves throughout Canada, and resulted in not only the punishment of the perpetrators, but also to the still-debated disbandment of the Canadian Airborne Regiment.[2]



CFJIC/DND photo ISC93-57

Canadian Airborne Regiment members on patrol in Somalia, 1993.

It must be noted that these occurrences were not the only unfortunate experiences associated with Canadian Armed Forces (CAF)[3] deployments during this period of time. Separate occurrances in Rwanda and the disclosure of incidents at Bacovici in the former Yugoslavia during 1993-1994 created a great amount of public and private introspection in Canada regarding the nature of both the profession of arms and of peacekeeping in general. In all cases, when details of the aforementioned events were made public, they negatively affected Canadian support for its military.[4]

Nevertheless, it was the incidents in Somalia that received the greatest attention. They resulted in the "Commission of Inquiry into the Deployment of the Canadian Forces to Somalia," or, as it is more popularly known, the "Somalia Inquiry" (1993-1997). The Somalia Inquiry reaffirmed that in a tumultuous security environment, general-purpose combat training (GPCT) was the foundation of peacekeeping training. This statement was tempered with the ideas that (1) Canadian peacekeepers would need to be trained and educated in functions applicable to a cross section of peace operations, (2) centralized oversight and direction was required for pre-deployment training, and (3) Canada needed to assist with peace operations training in other countries as part of its' contribution to peacekeeping.[5] These thoughts, along with direction that had already been put in place by the Department of National Defence and the CAF to maneuver in a changing operational environment, irrecoverably changed how the Canadian military would prepare for peace, and other, operations. In turn, they would also lead to a re-professionalization of the CAF.[6]

Given the current Canadian government's renewed commitment to United Nations (UN) peace operations, most recently evidenced in the Defence Policy Review, how the CAF prepares to conduct 21st Century operations continues to be a subject of debate.[7] Indeed, some, such as peacekeeping researchers Walter Dorn and Joshua Libben, have questioned the ability of Canadian military units to effectively train and educate for peacekeeping. They argue that the CAF has become focused upon non-peacekeeping operations, and this operational perspective has been matched by a diminuation of peacekeeping specific professional education and training. Along with this are

CFJIC/DND photo HSC92-0849-300

A Canadian medical technician dresses a Somalian woman's eye.

few opportunities for CAF members to study peacekeeping as an academic subject.[8] For that reason, to better comprehend the lessons of the last 25 years that enable the CAF to conduct more effective peace and other operations, it is necessary to understand what has taken place since Canada's military was first committed "in the service of peace," and the subsequent changes wrought by the "Somalia Affair."[9]

Public Perceptions

Even today, when Canadians visualize 'peacekeeping,' they tend to picture an iconic image of soldiers wearing the UN 'blue beret' interposing themselves between warring factions to bring a peaceful resolution to ongoing conflict.[10] In 2010, Canadian academics, Jocelyn Coulon and Michel Liégeois argued that this image has, in part, been created by the public rhetoric of successive Canadian governments who utilized it as an element of national identity; they actively reinforced the national myth that "…Canada is a country of peacekeepers."[11] While one can argue that this idea did not have as much prominence during Canadian deployments to Afghanistan, this mythic image has been brought back and reinforced by the current government.[12] Despite the popular national perspective of peacekeeping and 'blue berets,' the past few decades have been characterised by activities that are more challenging and complex than 'traditional' peacekeeping. These modern peace operations are normally non-permissive, favour one side or another, and might not be limited in their use of force. On top of this, a political resolution is not always easily attainable.

Heritage Image Partnership Ltd/Alamy Stock Photo DT4JHE

The Ratification of the Treaty of Münster (Westphalia), 15 May 1648, by Gerard Ter Borch.

This public perception of peacekeepers developed from the missions produced by the relatively stable international system produced by the Cold War, and relied upon the Westphalian notion of the primacy of the state. In this context, states are the arbiters of conflict and are allowed to pursue any means to ensure the stability of the international system.[13] These concepts were firmly rooted in a post-Second World War international system based upon balance of power relationships that allowed for peacekeeping in a UN setting grounded in Chapter VI mandates.[14] One can contend that these ideas persisted until the end of the Cold War, and the fragmentation of the relative stability established within the bi-polar balance of power relationship between East and West. Today there is no doubt that operations are conducted in a post-Westphalian world. In this setting, the sources of conflict and power wielded are not limited to state actors, and consequently, threats to peace are difficult to detect, discern, and resolve.

The peace operations of the Cold War were typically carried out under the auspices of the UN. These missions were divided into categories corresponding to the relevant articles of the UN Charter, either Chapter VI "Pacific Settlement Of Disputes," or Chapter VII "Action With Respect To Threats To The Peace, Breaches Of The Peace, and Acts Of Aggression." The purpose of Chapter VI missions was the resolution of disputes endangering international peace and security. Generally, under this chapter, military contingents are deployed once negotiation, mediation, or arbitration have led to some form of agreement, and the parties involved in the conflict agree to allow a UN force to monitor the agreement. Canadian examples of such Chapter VI operations include contributions to the UN Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) (1964 – present), and the UN Disengagement Observer Force (UNDOF) (1974 – present), located in the Golan Heights. Those participating in Chapter VI deployments wear the blue beret to visibly demonstrate their status as peacekeepers.

Chapter VII of the Charter allows for actions pertaining to threats to stability, transgressions of an established peace, or in reaction to acts of aggression. This chapter allows the UN to impose or enforce peace, by any means required – both military and non-military – with the goal of these activities bringing about the restoration of international peace and security. Examples of Canadian participation in Chapter VII operations include the Unified Task Force (UNITAF) in Somalia (1992 – 1993); the North Atlantic Treaty Organization (NATO)-led Implementation Force in Bosnia (IFOR) (1995 – 1996); the International Force in East Timor (INTERFET) (1999 – 2000); the NATO organized International Security Assistance Force in Afghanistan (2003 – 2014); and *Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti* [UN Stabilization Mission in Haiti] (MINUSTAH) (2004 – present).[15]

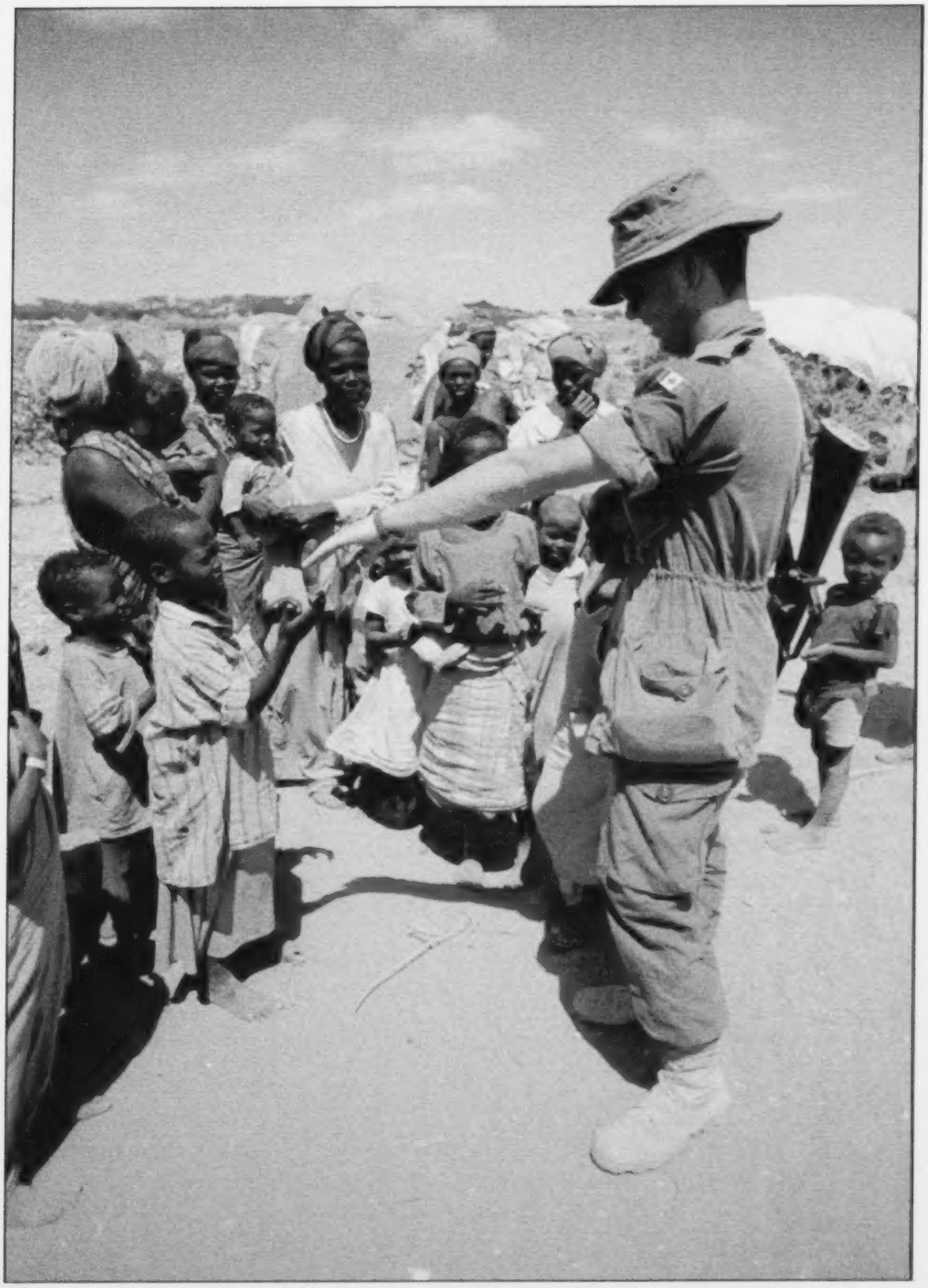
CFJIC DND photo HSC92-849-314

A *Bison* ambulance in Somalia during Op *Deliverance*.

Somalia

The mission in Somalia commenced with a desire by the UN to assist with humanitarian aid in a country torn by civil war and famine. This changed over time into an attempt to help stop the violence and rebuild the country into a functioning nation-state. The United Nations Operation in Somalia I (UNOSOM I) was initiated on 24 April 1992 to meet the initial goals of the UN, and grew from its originally small commitment of 50 observers, to thousands of troops. This included a commitment from Canada to provide an infantry battalion. By July 1992, this role was assigned to the Canadian Airborne Regiment, which had already been earmarked and prepared for a previously-postponed UN mission in the Western Sahara (Operation *Python*). [16] The unit started to prepare anew for the Somalia mission almost immediately, and training commenced in ernest during September 1992 after the posting cycle, reorganization, and initial equipping with armoured vehicles. The latter proving to be an ongoing and problematic process.

During this period, support of UN activities could not be gained from key Somalia warlords and turmoil continued, impinging upon relief efforts. Consequently, on 2 December, UNOSOM I was temporarily suspended. Almost immediately, the United States-led multi-national coalition Unified Task Force Somalia (UNITAF) was approved by the UN Security Council to create a secure environment and to facilitate UN humanitarian operations. The United States invited Canada to participate in this coalition. After Cabinet debate on 4 December by the *ad hoc* Committee of Ministers, utilizing advice from the Department of National Defence and External Affairs, it was decided to switch the Canadian commitment from UNOSOM I to UNITAF. By the end December, the CARBG was deployed and enmeshed in operations. With this change, the CARBG deployment in Somalia changed from a Chapter VI to a Chapter VII mandate. After months of operations, the unit returned to Canada in June 1993, leaving behind a sector that was considered "stable."[17]


A Canadian serviceman 'giving five' to a Somalian child at a refugee camp.

CF/JC/DND photo ISC93-10153

to meet larger operational requirements. These individual skills included proficiency in weapons, fieldcraft and communications, protection against biological and chemical agents, first aid skills, and the attainment of an acceptable level of physical fitness. These individual skills, once mastered, were combined in collective training scenarios at successively higher levels until the desired objective was achieved. This, along with some mission-specific training, formed the basis of Cold War peacekeeping preparations. There was a philosophy that peacekeeping would require the same skills as combat, but to a lesser degree. It was believed that training specific to the mission could be achieved in the time between the mission notification and deployment. Regrettably, this did not transpire with the CARBG and the Somalia mission.[18]

Indeed, that is how the separate services of the Canadian military visualized and trained for peacekeeping during the Cold War. From the beginning, there was a steady stream of Canadian casualties, starting with Brigadier-General Harry Angle in 1950, killed while serving with the UN Military Observer Group in India and Pakistan.[19] The omnipresent danger of violence during peacekeeping likely made defaulting to a training framework based upon GPCT self-evident, particularly for a military that had just participated in the Second World War (1939 – 1945), and later Korea (1950 – 1952). Reinforcing that service was successful involvement in the first large-scale UN mission of this period, known as UN Emergency Force I (UNEF I) (1956 – 1967). After the 1956 Suez Crisis, then-Secretary of State for External Affairs Lester B. Pearson put together a Canadian proposal for an interim UN force to supervise the withdrawal of French, Israeli, and British forces, and to also monitor a cease-fire between Egypt

While many flaws were found in the training of the CARBG, the Somalia Inquiry noted that GPCT had been the foundation of all deployments of the Cold War. The Inquiry went on to observe that general purpose combat training still constituted part of the core training, but not exclusively so, for peace operations. GPCT provided soldiers and units the ability to successfully complete a wide variety of combat functions, and to integrate them collectively

Canadian mechanics of UNEF's maintenance unit at El Arish, April 1959.

and Israel. This initiative resulted in Pearson receiving a Nobel Peace Prize and being perceived as the 'architect' of UN peacekeeping. Significantly, UNEF defined how the Canadian public and its military came to visualize 'peacekeeping,' in related but different fashions.[20]

UNEF I affirmed that the core of peacekeeping training was the military skills of GPCT. Due to the deployment rapidity, the Canadian contributions had no specialized peacekeeping training. While challenges were cited regarding this Middle East peacekeeping mission, training was not discerned as one of them.[21] This idea was maintained in the decades that followed. At a Department of National Defence sponsored conference in 1964, representatives from the Royal Canadian Navy (RCN) and the Royal Canadian Air Force (RCAF) opined that the involvement of their services in peacekeeping differed little from normal operations. From a Canadian Army (CA) perspective, it was opined that the main requirements of the Canadian UN standby battalion were that it "...be lightly equipped, fit and hard and highly adaptable to adverse conditions."[22] Two years later, in 1966, a study of Canadian military operations supporting the UN re-affirmed that RCN and RCAF training for these types of military activities "...is to some extent consistent with other operational commitments." It noted that for the Canadian Army, "the transition from other types of operations to UN operations is not great."[23]

Successive Chiefs of the Defence Staff, Generals Jean Victor Allard and Paul Manson, reaffirmed this idea. Allard testified as follows to the House of Commons Defence Committee in 1966:

> In any future peacekeeping or peace restoration mission, we must ensure the most judicious application of our forces is made...The deployment of strong, highly organized multi-purposed forces to an area of trouble does not mean that force will be used; it merely means that a deterrence to more serious types of conflict will have been achieved.

Over two decades later, in 1989, Manson supported the requirement to train as "soldiers first" to deal with the complexities of peacekeeping.[24]

Chief of the Defence Staff, General Jean Victor Allard, on board HMCS *Gatineau* in 1966.

While GPCT was deemed appropriate for peace operations, it was evident from the Somalia Inquiry and other studies that it needed to be coupled with appropriate education and training. The requirement for professional and educated military leadership identified during the Inquiry was further delineated by a succession of initiatives that had been coalescing either *concurrently* or *subsequent to* the Inquiry. Not the least of these enterprises was Minister of National Defence Doug Young's 1997 *Report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces*. This report, along with the monitoring and implementation committees that surrounded it, created a significant paradigm shift. The tools of academic education and professional education were made relevant to 21st Century Canadian military professionals. The new policies ranged from the need for a 'degreed' officer corps and emphasis upon higher level education, to a succession of new senior staff courses to provide higher level professional competencies. Educational requirements, both professional and academic, were reviewed, and new requirements were put in place. Furthermore, the initiatives extended beyond the officer corps. Today, the Non-Commissioned Member Professional Development program located in St-Jean, Quebec, educates the Non-Commissioned Officers of the Forces. Also, to provide institutional support to both education and training recommendations, the Canadian Defence Academy (CDA) was created in 2002, and in 2004, it was given an official mandate "…to act as the institutional champion of Canadian Forces professional development."[25]

"In addition to greater education requirements, more emphasis was placed upon training appropriate to peace operations."

It can be argued that 'peace operations education,' as a subject of study, is not given emphasis within these initiatives. Despite that, this professional education has equipped the officer corps, as well as senior non-commissioned sailors, soldiers, and aviators, with the cognitive competencies to understand and formulate appropriate military responses in a complex modern security environment. Education is not just specific expertise, but includes developing the ability to think critically and creatively, as well as expanding the intellectual breadth required to design and conduct military activities in all types of situations.[26]

In addition to greater education requirements, more emphasis was placed upon training appropriate to peace operations. A Senate

Report of 1993 acknowledged GPCT as the basis for this training, and it suggested that "…the best trained peacekeeper is a well-trained soldier, sailor or airman, one who knows his or her trade." At the same time, this Senate Report also identified that the current military training could be "…improved by adding to the curriculum subjects which are not necessarily military in character," such as mediation.[27] The Somalia Inquiry recommended that, along with GPCT, generic peacekeeping training (UN processes and common peace operations tasks), in addition to mission-specific training (theatre particular) be taught. Additionally, due to the quantity and general applicability of these topics, they needed to be integrated into the general training system.[28] Concurrently with the Inquiry, the Canadian military put into place systemic oversight of peacekeeping missions and standards through a series of Deputy Chief of Defence (DCDS) staff instructions and mandated training evaluation of pre-deployment peacekeeping training at the individual and collective levels. This supervision continues today with Canadian Joint Operations Command.[29]

With DCDS direction, along with the Somalia Inquiry and other recommendations, peace operations training became mandated. GPCT still forms the foundation of mission preparedness, and over the years, it has been broadened out with areas of general and specific training that today *includes*, but is not *limited to*: cultural, religious, and historical awareness; use of force; rules of engagement; refugees and internally-displaced persons; civil affairs and language; communications, command structure and logistics; dealing with international organizations, non-governmental organizations (NGOs), and regional organizations; public affairs; environment specific medical training; tactical training in operations; information gathering; mediation; negotiation; use of technology; and gender integration. Ethics material is imbued within much of this training, as is the need to support vulnerable populations. This includes people who, individually or collectively, are at greater risk than the general population of being harmed or of having a lower quality of life imposed upon them.[30] Upon considering this list, which is constantly evolving, one could also argue that these skills are demanded by most 21st Century military operations, not just peace operations. On top of this, CAF peace operations doctrine created since the Somalia Report and updated within the last decade or so is still relevant and regularly scrutinized.[31]

The recommendations of the Somalia Inquiry pertaining to the institutionalization of peace operations training in Canada and assisting with peace operations training capacity in other countries were addressed through the establishment of the Peace Support Training Centre (PSTC) in 1996. The Somalia Inquiry Report lauded the formation of the PSTC, and its' connection to the Lessons Learned Centres established by the Canadian Army. It highlighted: "…that they should help to satisfy the need for co-ordination of training, the production of training material, and the updating of training content and standards in a more systematic manner than has been true in the past."[32] The PSTC was mandated to not only deliver pre-deployment peace operations training, but also to provide peace operations training assistance to Canadian and other foreign organizations. Since then, the role of the PSTC has enlarged to give "…specific, individual [peace operations] training to prepare selected members of the Canadian Forces, Other Government Departments and foreign military personnel."[33] As elements of this training, the PSTC increases foreign peace operations capacity through (1) active participation in foreign and domestic conferences, (2) dispatching instructors to other countries to support their training and build capacity, and (3) training foreign instructors and students in Canada. The training they provide is closely linked to Government of Canada objectives, and reflects

Minister of National Defence Doug Young leaves National Defence Headquarters after holding a meeting with Chief of the Defence Staff, General Jean Boyle in Ottawa, 7 October 1996.

An upbeat presentation at the Peace Support Training Centre, Kingston Ontario, 11 September 2007.

both UN and North Atlantic Treaty Organization requirements. For instance, the "United Nations Military Experts on Mission" course is the signature course of the PSTC, and it reflects UN core pre-deployment training knowledge. This course has been certified with the UN since the late-1990s, with re-certification occurring every five years, to ensure the training reflects directed UN requirements. Additionally, the PSTC is the Centre of Excellence for Canadian peace operations training, as well as having the added responsibilities of Influence Activities – Information and Psychological Operations, as well as Civil-Military Cooperation. A small unit of about 60 personal that utilizes significant CA augmentation in support of its courses, the PSTC provides enormous joint institutional capacity that far outweighs its size.[32]

> "The re-professionalization of the Canadian military and its recent experiences in Afghanistan and Iraq have produced skillfully led forces who adeptly represent Canada at home and abroad."

The current Commandant of the PSTC, Lieutenant-Colonel Brian Healey, eloquently summarized the complexity of the changes, particularly with respect to CAF education and training for peace operations, that have occurred since Somalia when he observed, "The days of simply taking off your helmet and putting on your blue beret are gone."[33] In the security atmosphere of the 21st Century, countries not only have the *domestic* responsibility, but also the *international* responsibility to anticipate, prepare for, and deal with myriad crises and conflicts. Military capabilities and forces must be used to counter a broad range of threats and requirements, from conventional to asymmetric warfare, in addition to the gamut of peace operations. As a result, Healey's words resonate now more than ever. The CAF must be an adaptive and responsive military force that is able to work domestically or abroad in the multi-agency context required for integrated military operations. The structures developed in the wake of the Somalia Affair for education, training, and capacity building have far greater relevance than simply addressing the needs of peace operations, but give the capability to design and execute relevant security options for Canadians and their Government while conducting all types of military activities. Despite arguments to the contrary, the changes to education and training that have occurred over the last 25 years have enabled the CAF to better deal with the ill-defined and complex problems posed by peace and other operations in the current and future security environment.[34] The re-professionalization of the Canadian military and its recent experiences in Afghanistan and Iraq have produced skillfully led forces who adeptly represent Canada at home and abroad.

I would like to thank Colonel Tod Strickland CD, Lieutenant-Colonel Colin Magee CD, Ph.D., Dr. Chris Kilford CD, and Ms. Lindsay Coombs for their review and advice with this article.

CMJ

NOTES

1. Canada, "Dishonoured Legacy: The Lessons of the Somalia Affair, Report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, Volume 2," [5 vols.]. (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 1997), p. 613.
2. See David Bercuson, *Significant Incident: Canada's Army, the Airborne and the Murder in Somalia* (Toronto: McClelland and Stewart Inc., 1996.)
3. The name "Canadian Forces" (CF) was changed to "Canadian Armed Forces" (CAF) in 2013.
4. See Donna Winslow, "Misplaced Loyalties: The Role of Military Culture in the Breakdown of Discipline in Two Peace Operations," in *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 6, No. 3 (2004), pp. 345-367.
5. Allen G. Sens, "Somalia and the Changing Nature of Peacekeeping: a study prepared for the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia" (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 1997), pp. 110-111; Canada, "Dishonoured Legacy, Volume 1," pp. 151-153; and, Canada, "Dishonoured Legacy, Volume 2," pp. 557-652.
6. See David J. Bercuson, "Up from the Ashes: The Re-Professionalization of the Canadian Forces after the Somalia Affair," in *Canadian Military Journal* Vol. 9, No. 3 (2009), pp. 31-39, at: http://www.journal.forces.gc.ca/vo9/no3/doc/06-bercuson-eng.pdf, accessed 4 July 2017.
7. Canada, Department of National Defence (DND), *Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy* (June 2017), pp. 54-55, 84, and 91-92 at: http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf, accessed 6 June 2017.
8. See A. Walter Dorn and Joshua Libben, "Unprepared for Peace? The Decline of Canadian Peacekeeping Training (and What to Do About It)"(Canadian Centre for Policy Alternatives and Rideau Institute on International Affairs, February 2016), at: http://walterdorn.net/pdf/Unprepared-for-Peace_Cdn-Pkg-Trng_Dorn-Libben_2016.pdf, accessed 14 February 2017; and Murray Brewster, "Canadian military ill-prepared for modern peacekeeping: Report – The Trudeau government has promised to get Canada back into peacekeeping," *CBC News – Politics* (2 Feb 2016 9:14 AM ET), at: http://www.cbc.ca/news/politics/canadian-military-ill-prepared-for-modern-peacekeeping-report-1.3429938, accessed 4 July 2017, n.p.
9. "In the Service of Peace" is struck on the reverse of the standard UN Medal. The medal ribbon from which the medal hangs is unique to a specific mission.
10. Peacekeeping consists of activities, normally undertaken by military personnel, predicated on "consent, impartiality and the minimum use of force" and aimed at creating a durable and lasting peace. While peace operations consist of a broad range of actions in which expeditionary military and police forces undertake to "prevent, limit and manage violent conflict as well as rebuild in its aftermath." Alex J. Bellamy and Paul D. Williams with Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, 2nd ed. (Malden, MA: Polity Press, 2010; reprint, 2011), respectively pages 173-175 and 18.
11. Jocelyn Coulon and Michel Liégeois, "Whatever Happened to Peacekeeping? The Future of a Tradition," (Calgary, AB: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, January 2010), p. 41.
12. The present government's commitment to peacekeeping was evident in the months after its election victory in 2015. "'We're back' says Justin Trudeau at Ottawa rally," *The Canadian Press* video, 1: 31, 20 October 2015, at: http://www.sachem.ca/videopopup/5970582?popUp=true, accessed 4 February 2017; Canada, Prime Minister, "Minister of National Defence Mandate Letter," (released 13 November 2015) at: http://pm.gc.ca/eng/minister-national-defence-mandate-letter, accessed 11 January 2016, n.p.; and Canada, Governor-General, "'Making Real Change Happen,' Speech from the Throne to Open the First Session of the Forty-second Parliament of Canada," (Canada: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2015), at: http://www.sachem.ca/videopopup/5970582?popUp=true, accessed 4 February 2017, p. 7; also, see Canada, DND, *Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy* (June 2017), at: http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf, accessed 6 June 2017, pp. 54-55, 84, and 91-92.
13. Henry Kissinger, *World Order* (New York: Penguin Press, 2014), pp. 1-48; and, Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1994), pp. 21, 58-59, 65, and 806.
14. Canada, DND, Directorate of Heritage and History (DHH), "Operations Database,"at: http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/index-eng.asp, accessed 4 February 2017, n.p.
15. United Nations, "Charter of the United Nations" (1945), at: https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf, accessed 5 February 2015, pp. 8-11; and, Canada, DND, DHH, "Operations Database," n.p. Also, Chapter VIII of the UN Charter provides for supporting regional arrangements to maintain peace. While Canada has had little to do militarily with Chapter VIII missions in the wake of the western involvement in Afghanistan and Iraq the idea working alongside, in partnership or through regional organizations instead of creating western led intervention may gain popularity in many quarters. United Nations, "Charter of the United Nations," p. 11.
16. Operational names described in this article, like *Python*, are Canadian designations. See Canada, DND, DHH, "Operations Database," n.p.; United Nations, Department of Public Information, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping*, 3rd edition (New York: United Nations Publications, 1996), pp. 291-297; Canada, "Dishonoured Legacy, Volume 1," pp. 240-242, and 252-254; and, Canada, "Dishonoured Legacy, Volume 2," 679-680.
17. Canada, "Dishonoured Legacy, Volume 1," pp.240-242, 257-259, 285 and 332-334.
18. Canada, "Dishonoured Legacy, Volume 2," 558-559.
19. See "Casualties in Peacekeeping Operations 1950-1980," 82/222, DHH Archives, Ottawa (DND); and "BGen Angle DSO Harry Herbert" *Roll Call Of Honour*, at: http://www.honourthem.ca/masterDetail.cfm?ID=201, accessed 4 July 2017.
20. John A. Munro and Alex I. Inglis, *Mike: The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson, PC, CC, OM, OBE, MA, LLD, Volume 2, 1948 – 1957* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), pp. 244-278; and Canada, DND, DHH, "Operations Database," n.p.
21. Colonel G.W.L. Nicholson, "Report No. 94, Historical Section Army Headquarters, Canadian participation in UNEF" (Ottawa: Department of National Defence, 1 June 1961), pp. 40-43.
22. See annexes to "CFHQ S 3451-3 (DI Plans) Meeting of Military Experts to Consider the Technical Aspects of Peace-Keeping Operations Ottawa 2-6 Nov 64, 9 Nov 64," including papers used at the conference, 75/314, DHH Archives, Ottawa (DND), quote from the enclosure entitled "Organization and Training of the Stand-By Battalion," p. 5.
23. Enclosure, "'Papers From Contributors to the Study of Professionalism in the Canadian Forces,' 'Annex B Canada's Military Involvement in United Nations Peace-Keeping Activities in the Seventies,' Leland M. Goodrich, Department of International Studies, University of Toronto, May 1971," to "NDC 1150-1/2 CDS Study Seminar – 14-16 Oct 71 Fort Frontenac, 19 August 1971," Vol. I, 87/25, pp. 10-12.
24. General Jean Victor Allard testimony to "House of Commons Standing Committee on Defence – June 21, 1966," 306, cited in Dan G. Loomis, *The Somalia Affair: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, rev. ed. (Ottawa: DGL Publications, 1997), p. 35; and General Paul D. Manson, "Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1989), p. 8.
25. See Canada, DND, Canadian Officership in the 21st Century (Officership 2020): Strategic Guidance for the Canadian Forces Officer Corps and the Officer Professional Development System (February 2001), I; "Foreword," Allan English, Understanding Canadian Military Culture (Montreal & Kingston: McGill Queen's University Press, 2004); Canada, "Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peacekeeping, Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs" (February 1993), 94/183, DHH Archives, Ottawa (DND), pp. 70-75; Canada, Deputy Chief of Defence Staff, "4500-1 Training Requirements for Peacekeeping Missions, 29 December 1993," 94/18, DHH Archives, Ottawa (DND); and see also discussion in Bercuson, "Up from the Ashes," pp. 31-39; quote from Canada, DND, Minister of National Defence, "*Direction for the Establishment of the Canadian Defence Academy (The Charter of the Canadian Defence Academy) March 2004*," p. 1.
26. See Dorn and Libben, "Unprepared for Peace?"
27. Canada, Senate of Canada, "Meeting New Challenges," p. 11.
28. Canada, "Dishonoured Legacy, Volume 2," pp. 559-561.
29. At that time, the Deputy Chief of Defence Staff was responsible for overseeing all CF operations. In 2006, this *management of* and *responsibility for* all operations was transferred to Canadian Expeditionary Forces and Canada Commands. The former took charge of international activities and the latter became responsible

for domestic operations. Later, in 2012, these two commands were unified within the current Canadian Joint Operations Command (CJOC), which is responsible for all operational force employment. The RCN, CA, RCAF, and other force providers, are responsible to generate trained military contributions for CJOC. See Colonel Bernd Horn and Dr. Bill Bentley, with a foreword by Romeo Dallaire, *Forced to Change: Crisis and Reform in the Canadian Armed Forces* (Toronto: Dundurn, 2015); and, Trista L. Grant-Waddell, "'Soldiers First': The Evolution of Training for Peacekeeping in the Canadian Forces, 1956-2000" Ph. D diss., University of Western Ontario, London, 2014, at: http://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=3438&context=etd , accessed 16 February 2017.

30. Canada, DND, Army Lessons Learned Centre, *Dispatches: Training for Operations* Vol. 3, No. 1 (February 1996); Canada, DND, Army Lessons Learned Centre, *Dispatches: Training for Operations* Vol. 3, No. 2 (April 1996); Canada, DND, Army Lessons Learned Centre, *Dispatches: Operations in the Former Yugoslavia* Vol. 4, No. 1 (September 1996); Canada, DND, Army Lessons Learned Centre, *Dispatches: Law of Armed Conflict, Peace Operations and You* Vol. 4, No. 2 (March 1997); Canada, DND, Peace Support Training Centre, "CAF Peace Support Operator Course Curriculum In Comparison To UN CPTM" (September 2013); Canada, DND, Canadian Army Training and Doctrine Centre Headquarters, "Briefing Note For Commander CADTC How the Peace Support Training Centre Trains Soldiers So They Are Prepared To Support Vulnerable Populations," (7 March 2017), 1; and, Lieutenant-Colonel Brian Healey, interview with author, Peace Support Training Centre (PSTC), Kingston, Ontario, 9 June 2017.

31. See Canada, DND, Canadian Army Doctrine and Training Centre Headquarters, "Briefing Note For Comd CADTC: Assessment Of CA Peacekeeping Doctrine" (16 March 2016); and Healey interview.

32. Canada, "Dishonoured Legacy, Volume 2," p. 626; Canada, DND, "Peace Support Training Centre: PSTC History, History of the Peace Support Training Centre" (10 June 2015), at: http://acims.mil.ca/trg/PSTC/SitePages/PSTC_History.aspx, accessed 27 January 2017, n.p.; and the Pearson Peacekeeping Centre, which was established during the same period to train civilians, military and police together was closed in December 2013 due to a cessation of federal funding. Dorn and Libben, "Unprepared for Peace?", p.7; Canada, Senate of Canada, "The Standing Senate Committee On National Security And Defence – Evidence" (21 September 2016), at: https://sencanada.ca/en/Content/Sen/committee/421/secd/52754-e, accessed 6 July 2017, n.p.; and Healey interview.

33. Healey interview.

34. For discussion of conflict environments see recent articles by Matthew Fisher, "For Trudeau, a UN mission in Africa appears ever more daunting: The Liberals could not have picked a worse time to be considering a blue beret — or more accurately, a blue helmet — mission in Africa," in *National Post* (5 July 2017 4:00 PM EDT), at: http://nationalpost.com/g00/news/world/matthew-fisher-for-trudeau-a-un-mission-in-africa-appears-ever-more-daunting/wcm/b020a62c-fad5-4892-ae14-72109591a7d87i10c.referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F , accessed 6 July 2017, n.p.; and, Lew MacKenzie, "Looking for a sweet peacekeeping spot in Africa? Don't do it" *RCMI SITREP: The Journal of The Royal Canadian Military Institute*, Vol. 76, No. 6 (November/December 2016), at: < http://www.rcmi.org/Library-and-Museum/Publications/SITREP/SITREP-2015_(1)/2016-06_Sitrep.aspx> , accessed 6 July 2017, pp. 7-8.

Major Justin Schmidt-Clever, Chief Logistics Information and Reporting Officer for the still-ongoing United Nations Operation *Minustah*, shows a child from the Compassion Orphanage how to use one of the many yo-yos distributed to the children of the orphanage, Port-au-Prince, Haiti, October 2009.

CWM 19710261-0056, Beaverbrook Collection of War Art, Canadian War Museum

Over the Top – Neuville Vitasse, by Alfred Bastien.

Yes, French Canadians Did Their Share in the First World War

by Jean Martin

Jean Martin, Ph.D., *is an historian with the Directorate of History and Heritage at National Defence Headquarters, and he is responsible for the official history of Canada's participation in the first United Nations Emergency Force (1956-1967) in Egypt. Dr. Martin also has a specialized interest in military geography and the defence of Canada's territory during the Second World War.*

Introduction and Background

In 2014, I published a book in which I boldly suggested that, contrary to popular assumption, the enlistment of French Canadians into the Canadian Expeditionary Force (CEF) might have far exceeded the maximum of 35,000 stated by the American author and historian Elizabeth H. Armstrong in 1937, and taken for granted by most Canadian historians in the following decades.[1] My estimates were then based upon three elements: 1- an assessment of the maximum possible Anglophone enlistment in the province of Quebec; 2- casualty data extracted from the Commonwealth War Graves Commission (CWGC) records, and 3- a 1927 letter written by the Director of Records at the Department of National Defence.[2] I was later given access to a database assembled by a team of researchers at Guelph University with all the enlistment records of soldiers whose name began with the letter 'B', representing roughly 10% of all the enlistees in the CEF.[3] After a thorough analysis of this quite sizeable sample, I predicted that the total number of Francophone members of the CEF, once all the records had been examined, would most likely range between 70,000 and 75,000, possibly up to 79,000. This prediction was contested by certain historians who refused to challenge the traditional view of a much smaller participation by Canadian Francophones.

Well, I have personally been through the 627,586 enlistment records held at Library and Archives Canada (LAC), and I can now confirm that, at least 74,795 French Canadians were at some point during the First World War members of the Canadian Expeditionary Force. I say "at least," for it is certain that a substantial number of Francophone soldiers escaped my scrutiny. There is no certain way to determine who is a Francophone, and who is not from the enlistment records of the CEF. There is no declaration regarding the language spoken by the recruit, and the only reliable basis upon which Francophones can be identified is the origin of their name. One therefore needs to go through all the 627,586 names and extract all those that are clearly French in origin.[4] This is the methodology that was applied in my analysis.

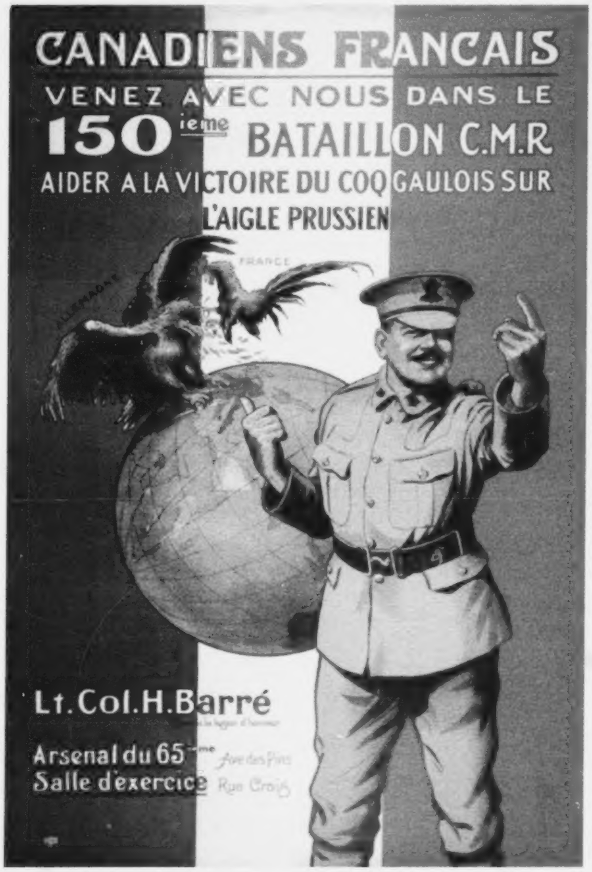
The Method

The only available database containing all the CEF enlistment records is held at Library and Archives Canada (LAC), and it can only be downloaded in an XML format, which defies any attempt at whatever kind of processing.[5] It was therefore necessary to use LAC's website to retrieve all the records for each alphabetical letter, one by one, and to copy them into a spreadsheet.[6] The maximum size of a downloadable batch being of 2,000 records, it was necessary to launch our requests using at least two initial letters, and sometimes three, or even four.[7] On every spreadsheet, the names were all reviewed to identify those of clearly French origin. It was impossible to check every enlistment sheet to make sure that the recruit with a French name was really from a French-speaking family, so it was assumed that all those with a French name were francophone.[8] This method can be disputed, as some would argue that not every person bearing a French name does actually speak French, but we believe that this is a quite reliable way to determine the overall number of Francophones for two reasons.

"We have seen no example of an English-speaking soldier who would have had his name changed to look or sound more French, on the other hand..."

First, although it is possible that a certain number of "false Francophones" may thus be included in our count, this is largely counter-balanced by the fairly large number of Francophones who will be lost because of their English-sounding name. Last names like Martin, Gilbert, Lambert, Page (Pagé) and several others are quite popular in both languages, and, unless the individual bore a clearly French first name, such as Onésime or Anatole, none of those with this kind of ambiguous last names were considered as Francophones. We also know that a good number of Francophones had their name transformed or distorted beyond recognition, most of the time to make it more acceptable to their English-speaking colleagues and superiors, and those true Francophones were therefore also lost. We have seen no example of an English-speaking soldier who would have had his name changed to look or sound more French, on the other hand.[9]

The second reason is that 'anglicisization' had yet to make much progress in Canada at that time. The laws banning French schools in the west only dated from the last years of the



CWM 19900348-021, Canadian War Museum

Wartime recruiting poster – Canadiens français.

Library and Archives Canada, Acc. No. 1983-28-779

Wartime recruiting poster – 178th Battalion.

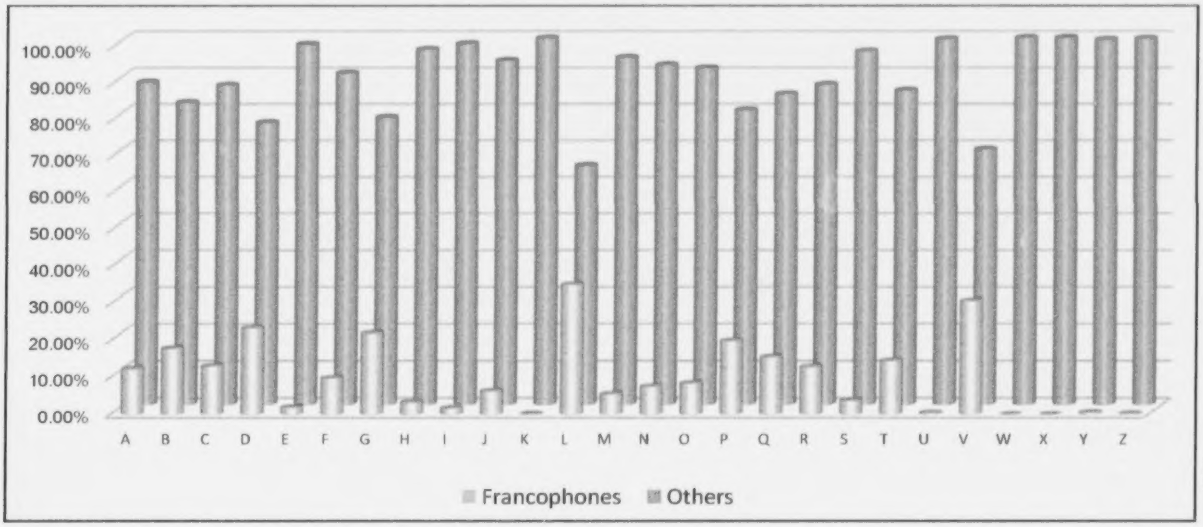


Figure 1 – Proportion of francophone enlistees for each initial letter.

19th Century and early years of the 20th Century, and the young men of 1915 in those provinces had no reason to have forgotten their native French. In other older provinces in the east, strong French-speaking communities thrived, and in Eastern Quebec, it was the descendants of Irish and Scottish settlers, like the Harveys, Murrays, or Blackburns, who had long started to swing from their native English or Gaelic to French. The 1941 census gives us an idea of the languages spoken by Canadians of different origins. Among the 3.5 million persons of French origin still living in Canada at that time, more than two million spoke only French, and in excess of one million more spoke both French and English. Overall, more than 20 years after the First World War, it is nearly 95% of the Canadians of French origin who could still speak French. No doubt this proportion was even higher two decades earlier, in fact, probably not very much less than 100%. There were certainly many French Canadians who had learned to speak English in 1914, and even more so in 1919, but as long as they could still speak French, I cannot see how they should not be regarded as Francophones.

It is therefore quite safe to consider that all the CEF enlistees who bore a clearly French name, such as Fréchette, Simard, or Turgeon, were Francophones, and I have personally counted 75,755 of them in the 627,586 files held at LAC. Now, there are a certain number of duplicates among those files, which also include an unknown number of records associated with defaulters or deserters under the terms of the Military Service Act (MSA). The number of those records is not known, but we know from other sources that the official number of CEF members was 619,636.[10] This represents a bit more than 1% records in excess, and so the number of Francophones was accordingly prorated and adjusted to 74,795.

Some Details

It is somewhat interesting to look at the distribution of Francophones throughout the alphabet. Although Francophones generally account for 12% of all the enlistees, their proportion can be as high as 35% with respect to certain letters, such as 'L'. Nearly 13,000 Francophones were found with this letter initial only. This is followed with respect to most common usage by the letters 'B' (11,145), 'D' (7,840), and 'G' (7,199). More than half the Francophones bore a name with one of those four initial letters. Other initial letters were much less popular, such as 'W' (no Francophone), or 'K' (only 20), but the letter 'M' was a special case, where apart from the nearly 30,000 Scottish names beginning with Mc, Francophones accounted for nearly 9% of the rest, including a significant number of "Mac" and Martin (1,970 cases) that had to be disallowed.

I have already suggested that one reason that can partly explain the gross underestimation of Francophone enlistment in the CEF was the large number of Francophones who enlisted outside Quebec, around 35% of the total.[11] We cannot tell where the recruits came from, or where they enlisted from the basic list we have consulted here, but there are still some clues. We found, for instance, around 400 Arsenault and 800 Leblanc, two very popular names among Acadians, but not as popular in Quebec. By comparison, Tremblay, by far the most popular name in Quebec, was found only 650 times, although Tremblay is at least three times more popular than Leblanc in the province of Quebec. This seems to indicate a strong representation for the Acadians, and, it is reasonable to assume, a generally lower proportion of enlistment in Quebec than with Francophones outside this province.

There is little more analysis that can be done with these numbers, because this is basically only what it is: a list of numbers, with no other information attached to it. However, as the total number of enlistees that was found confirmed the validity of the extrapolation that was made from the 'B' database in my previous article, we can assume that the other analyses can also be reliably extended to the whole body of Francophones that were found. The 'B' database, contrary to the crude list consulted here, contains all the information available from the enlistment sheets of all the soldiers with a surname starting with the letter 'B', representing roughly 10% of the entire CEF. All manner of calculations can be performed with these records.

D/Library and Archives Canada, PA-000298

Draining trenches: 22nd infantry battalion, July 1916.

The first thing to remember is that not all those 75,000 French Canadians were enthusiastic volunteers, far from that. About 52% of the Francophones in the 'B' database were conscripts. If the same proportion is applied to our general count, this would mean that roughly 39,000 Francophones in the CEF were conscripts, and, consequently, 36,000 would have been volunteers. Compared to the entire CEF, it is clear that French Canadians enlisted much less readily than others, but there are good reasons for that. First, it is true that French Canadians felt less concerned with a war that was fought on a continent where they had very little connection, compared with the English Canadians, who were either born in Britain, or, very often, still had close relations living there. Most French Canadians came from families established for more than 150 or 200 years in North America, and there is a good chance that they had never met a true Frenchman in their life. Henri Bourassa was quite right when he declared in 1916: "In short, English-speaking Canadians enlist in much smaller numbers than the newcomers from England, because they are much more Canadian; French-Canadians enlist less than English-Canadians because they are totally and exclusively Canadian."[12]

Second, the Canadian Expeditionary Force was an English-only institution, and those who could not speak the language did not always feel welcome in it. Some unit commanders were prepared to accept new recruits from all backgrounds, but others simply rejected volunteers who did not fit well within an all-British environment, particularly in the first few months of the war, when everyone expected the conflict to be over by the end of 1914. For the first contingent that left Valcartier in October 1914 with over 30,000 men, 3,280 volunteers were rejected. One in every four Francophone volunteers was rejected, against only one in twelve for the others.[13] Francophones were rejected three times more easily than any other volunteers. Was this a matter of racism? Probably not, in most cases, but it is understandable that, when one has a choice between an applicant who cannot speak his language or even understand the orders he is given, and another one who speaks good English and sometimes stems from the same county in England, the latter stands a much better chance of being accepted.

	Volunteers (approximate)	Rejected	Proportion
Francophones	1245	302	24.3%
Others	35,022	2978	8.5%

Author

Table 1 – Rejection of volunteers for the first contingent, 1914.

But whatever the reason, many of the first French Canadian volunteers felt undesired and humiliated by the Canadian military, and they were certainly not good publicity when they returned

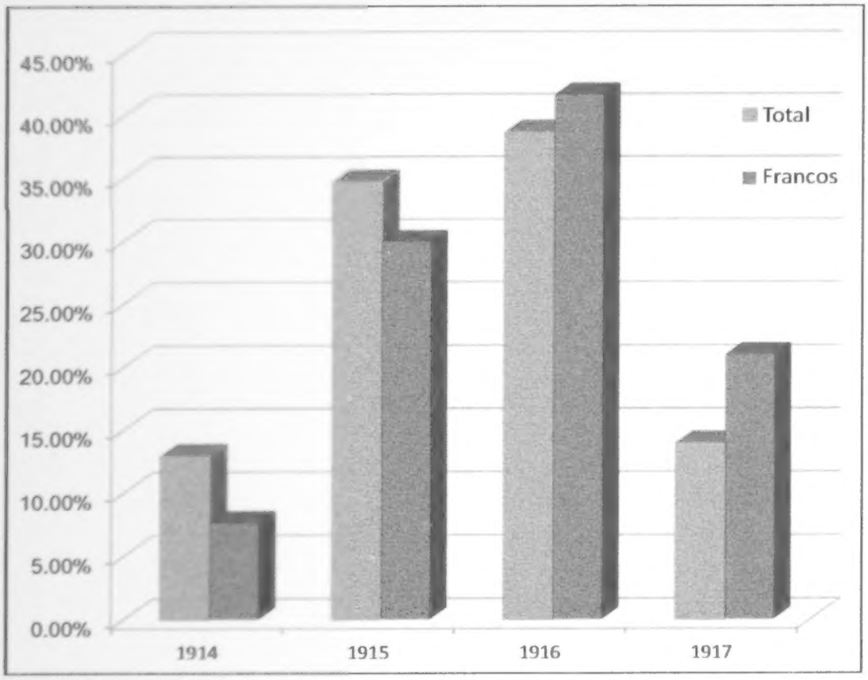


Figure 2 – Enlistment pattern of volunteers, 1914-1917.

to their respective communities. Some tried, sometimes successfully, to re-enlist some time later with another unit, but others swore that, if they were not good enough for the army in 1914, the army would never be good enough for them in the future. This constituted a poor beginning for the recruiting of French Canadians in the CEF. We can see in the 'B' database that the enlistment pattern of the Francophones follows a similar evolution to the general enlistment pattern. In general, the number of enlistments increases sharply from 1914 to 1915. Then, it continues to grow, although much more slowly, in 1916, prior to a dramatic decline in 1917. That said, Conscription more than doubled the number of new recruits in 1918, bringing it back to the level of 1915.

"Francophone enlistment between 1915 and 1917 appears to have been somewhat more stable than recruitment in the other sectors of society."

The evolution is quite similar with Francophones, with the exception of 1918, which accounts for more than half their total contribution. From 1914 to 1916, the number of Francophone enlistments, all volunteer, actually grows at a substantially higher rate than the general enlistment pattern. It also falls sharply in 1917, although not as low as with the rest of Canada. Thus, as far as volunteering is concerned, Francophone enlistment between 1915 and 1917 appears to have been somewhat more stable than recruitment in the other sectors of society. The two problematic years for the Francophones were 1914, when French Canadian recruits were not that welcome, and 1918, when so many of them were called up under the Military Service Act. Nearly 21% of the francophone volunteers joined in 1917, compared with only 14% in general. However, it must be said that the majority of the 1917 Francophone volunteers joined in the last months of the year, after the MSA had been adopted in Parliament, which was not the same with respect to the general enlistment pattern.

Clearly, the majority of the French Canadians joined the CEF through the effect of the MSA, but not only French Canadians were conscripts, nor were they all conscripts, either. An estimate produced in 1920 stated that approximately 25% of the English-speaking Canadian-born recruits were conscripts.[11] According to that estimate, 52% of all the conscripts were English-speaking Canadian-born, versus 22% French Canadians and 26% who were not born in Canada. We now know that, just as the total number of Francophone members of the CEF was underestimated, the number of their conscripts, as a consequence, was also underestimated. Instead of the 27,757 French Canadian conscripts stated in the statistic table produced by the Department of National Defence, our own evaluation sets this number at about 39,000. Admitting that the total of 92,302 Canadian-born conscripts stated by DND still remains valid, this would bring the number of English-speaking Canadian-born conscripts down to about 53,300. The total number of Canadian-born CEF members is 318,728, and French Canadians account for 75,000 of them, so this leaves roughly 240,000 other Canadian-born enlistees, of which at least 53,000 were conscripts. We therefore have a possibility of 187,000 Canadian-born volunteers who were not Francophones, versus 36,000 Francophones. This is a ratio of one French Canadian volunteer for every five other Canadian-born volunteers.

	Volunteers					Conscripts				
	Francos	Prop.	Others	Prop.	Total	Francos	Prop.	Others	Prop.	Total
Dir. of records 1920	30,276	13.4%	195,127	86.60%	225,403	27,757	30%	64,745	70%	92,502
Our count	36,000	16.1%	187,000	83.10%	223,000	39,000	42.4%	53,000	57.6%	92,000

Table 2 – Canadian-born enlistment.

	Volunteers	Prop.	Conscripts	Prop.	Total	Prop.
Francophones	36,000	7.3%	39,000	31.3%	75,000	12.1%
Other Canadian-born	187,000	37.8%	53,000	42.5%	243,728	39.3%
All others	272,048	55%	32,588	26.2%	300,908	48.6%
Total	495,048		124,588		619,636	

Author

Table 3 – Total enlistment in the CEF.

French Canadians represented about 24% of the whole Canadian population in 1915, but probably at least 30% of this population had been born in another country. Therefore, about 35% of the Canadian-born population spoke French. This is much more than the 16% of the Canadian-born volunteers who were French Canadians, although this proportion is far from negligible. Considering that the 75,000 French Canadians we were able to find is a minimum, this means that, among the Canadian-born population, one-in-six volunteers was a Francophone, and one-in-four of all those who served in the CEF, either as conscripts or volunteers, spoke French, while Francophones represented roughly one-in-three persons born in Canada. Considering the greater difficulty to serve and the much weaker connection with Britain, or even with the European continent, this is actually rather remarkable.

Discussion

Some, although very few historians, have hinted at the possibility of a Francophone recruitment somewhat higher than the 35,000 suggested by Elizabeth Armstrong in the late 1930s, and Canadian historians Jean Pariseau and Serge Bernier in 1986 and David Bercuson in 2008 simply repeated Armstrong's guess, but distinguished historian Jack Granatstein wrote in 2002: "After conscription came into force, the usual guesstimate, almost certainly too generous, is that 50,000 Francophones served during the war, a number that would include volunteers and conscripts."[15] Only Professor Patrice A. Dutil of Ryerson University, in a 2005 article, wrote: "Although no records of language spoken were kept by the military, it is commonly asserted that roughly 62,000 French Canadians enlisted in some way in the war effort. By the end of the war, it is estimated that there were 35,000 French-speaking men from all parts of Canada in uniform".[16] I have no idea from where this "common assertion" might have materialized, but this shows that at least a few people were ready to accept the idea of a larger recruitment for the Francophones.

In general, however, very few people wanted to question the comfortable perception of a general refusal to enlist on the part of the French Canadians, and if the possibility of a larger number of Francophone enlistees was sometimes accepted, it had to come largely from conscription under the 1917 Military Service Act. All this had been 'given legs' because of one crude estimate pitched in a 1937 book, which everyone seemed to have accepted unquestionably: between 32,000 and 35,000, including the CEF, RFC, and merchant marine. But where had this estimate come from exactly? Nobody ever seemed to have asked that question, since it was so tempting to blindly accept it.

Elizabeth Armstrong gives no reference for her figures. She just quotes a letter from retired General Léo Richer Laflèche, then Deputy Minister of National Defence, in answer to one or her inquiries, stating that: "…there is not nor ever can be, any precise, accurate or authentic statement as to the number of French Canadians who served in the Canadian Forces in the World War 1914-1919." This is basically what Colonel F. Logie Armstrong, Director of Records, had answered to General Louis-Alexandre Panet, Adjutant-General of the Canadian Militia, in December 1927. Colonel Armstrong sent a breakdown based upon national and geographic origin of the 619,636 enlistees to the CEF on 6 December 1927.[17] He had added a note saying that, although no official numbers could be provided regarding the linguistic origin of the recruits, he could submit these unofficial, approximate, figures: 260,895 English-speaking Canadians and 57,833 French-speaking Canadians.

Three days later, General Laflèche forwarded to the Chief of the General Staff the exact same table he had received from Colonel Armstrong, but the table had been amputated from the note on linguistic origin.[18] Then followed, on 13 December 1927, a letter in response to an inquiry from one Colonel W. Wood about French Canadian enlistment in the CEF.[19] This letter explains at great length why it is impossible to provide official figures for French Canadian enlistment, but it concludes with this interesting sentence: "Your figure of 20,000 French Canadian enlistments prior to enforcement of the MSA is certainly too low by half at least, but as above, the exact figures cannot be arrived at." In March 1929, Major Clyde R. Scott, Assistant Director of Records, sent a response to another inquiry, this time from the Prime Minister's Office, with a series of enlistment statistics for the CEF. The last sheet shows a breakdown of English and French-Canadian enlistment *prior to* and *following* the enforcement of the MSA. They are those exact same numbers that had been offered by Colonel Armstrong in December 1927. Major Scott explained that these numbers were compiled in 1920 and had never been divulged, and he insisted upon the importance that they must be kept secret. One can only wonder why it was so important to keep those numbers secret.

The fact is, however, that National Defence's subsequent response to any inquiry regarding this was that no official figures existed; which was essentially true, although there could have been reasonable estimates available, had Colonel Armstrong's note and earlier compilations been retained. How Elizabeth Armstrong's estimate of 1937 could be deduced from this absence of answer, however, remains a mystery to this day.

So, a very precarious guess, then, has been almost universally repeated, without being seriously questioned for eighty years. How can that be? How can so many historians from both English and French Canada possibly have accepted so easily such an unwarranted evaluation of French Canadian participation in the First World War? I guess this was rarely contested because this idea of a low participation by the French Canadians in the war satisfied everyone in Canada. In English Canada, this just comforted the old lament of the pro-conscription

William Rider-Rider/DND/Library and Archives Canada PA-002048

22nd Battalion resting in a shell hole on their way to the front line, September 1917.

campaigners of 1917 about French Canadians not giving their share, so that English Canadians could remain the sole heroes of this nation-building war. French Canadians, on their part, particularly in Quebec, were just happy to use this as further evidence of their being different from English Canadians: They claimed French Canadians had refused to fight because they were a peace-loving people, not interested in military matters. Although historians of the New France era could easily dispute such an assertion, this is a very popular belief nowadays in Quebec.

Yet, it would have been fairly easy to do what I have just done with the enlistment records. Any interested university teacher could have given the assignment to a team of students and what I have just done by myself would have been completed in just a few weeks. But it was never attempted. For nearly a century now, no one ever thought of counting the French names in the enlistment records to have a better idea of the scale of French Canadian participation in the First World War. Everyone was content with the idea that French-speaking Canadians had not "given their share," and nobody seemed to really want to know.

But when one thinks of it, it simply made no sense that so few French Canadians might have joined. As I demonstrated in a previous article, it was impossible that the pool of Anglophones living in the province of Quebec had provided much more than 30,000 servicemen (of the total of 88,052 men, who enlisted in the province of Quebec),[20] and the million Francophones living outside the province of Quebec must have given at least 30,000 soldiers to the CEF.[21] Therefore, the total of French-speaking recruits could hardly be lower than 60,000.[22] Yet, the idea of only 35,000, which could perhaps be stretched up to a weak 50,000, endured. This could only be possible through a blind act of faith.

So now, instead of a mere 5% of the CEF coming from French Canada, we find ourselves with 12% Francophones who served. But more importantly, French Canadians represented nearly 24% of the soldiers born in Canada. It is not fair to compare the French Canadian contribution to that of all the other enlistees, as more than 50% of them had arrived from Britain or elsewhere, most of them less than 15 years earlier, and in many cases, much more recently. French Canada had not benefited from the same kind of French-speaking immigration, and the vast majority of Francophone enlistees were born in Canada and had deep roots there.[23] Thus, French Canadians among the whole of the Canadian-born enlistees, actually represented a fair share.

The population of French origin in Canada represented nearly 29% of the 7.2 million inhabitants of Canada at the 1911 census. By 1915, though, nearly 1.6 million more immigrants had arrived, mostly from Britain, and the Canadian population had grown to nearly 9.4 million. The population of French origin meanwhile had not grown in the same proportion, and it now stood barely above 24% of the whole. This proportion is actually very close to the proportion of French Canadians among the Canadian-born members of the CEF. This must certainly be regarded as a fair share. A hypothetical requirement from the French Canadians to provide 24% of all the 619,636 members of the CEF, regardless

	Population 1911	Immigration 11-15	Natural growth 11-15	Total 1915
Canada	7,206,643	1,597,420	540,696	9,344,759
French origin	2,054,890	10,779	209,486	2,275,155
Proportion of Francophones	28.51%			24.35%

Author

Table 4 – Evolution of the Canadian population, 1911-1915.

of their country of birth, would require a contribution of nearly 149,000 soldiers, almost one-in-two Canadian-born soldiers, when they represented only one-third of that population.[24] Such a commitment would far exceed their fair share.

In France, the participation of troops from the colonies is rightly praised and emphasized by historians, although their contribution represents barely 7% of the total mobilized by the French army.[25] French Canadians provided 12% of all the members of the CEF, 24% of those who were born and raised in Canada. This is a remarkable contribution for a people who had no strong connection with the people and culture of Great Britain, and, for most of them, had to quickly learn a foreign language at the same time they were learning to fight. Because there was only one French-speaking fighting unit in the field during the war, it is too often forgotten that Francophones served in a wide variety of units from all over Canada. Less than 6,000 soldiers served with the 22nd Battalion (French Canadian) during the war, but if all the French Canadians had been brought together into distinctive units, like most French Colonial troops, they could probably have manned two full infantry brigades from 1916 to 1918. One famous Canadian historian once wrote: "However apologists then and later massaged the data, Francophones had not given their 'share' to the war."[26] Well, I did not need to 'massage the data' to determine that far more French Canadians had joined the CEF than the number that has been traditionally accepted. All I did was what any other interested historian could easily have done: simply by counting the names, one by one.

Historians have now started to study and recognize the participation of Aboriginals, immigrants, Black Canadians, and other minorities in the First World War. This is all good, but is it not about time that we put an end to a century of delusion and start to acknowledge that French Canadians also gave their fair share to this war? French Canadians did take part in large numbers in that war, if not necessarily in quite the same manner as their English-speaking counterparts. It would be a good thing if we would no longer have to answer this meaningless yet so often repeated question: Why did French Canadians not play their part in the First World War?

CMJ

DND/Library and Archives Canada PA-003778

22nd Canadian infantry battalion crossing the Rhine at Bonn, December 1918.

NOTES

1. Jean Martin, *Un siècle d'oubli : les Canadiens et la Première Guerre mondiale (1914-2014)*, (Outremont, Athéna Éditions, 2014); Elizabeth H. Armstrong, *The Crisis of Quebec: 1914-1918*, (Toronto, McClelland & Stewart 1937).
2. Jean Martin, « La participation des francophones dans le Corps expéditionnaire canadien (1914-1919) : il faut réviser à la hausse », in *The Canadian Historical Review*, Vol. 96, No. 3, September 2015, pp. 405-423.
3. Jean Martin, « Francophone enlistment in the CEF, 1914-1918: the evidence », in *Canadian Military History*, Vol. 25, No 1 (Spring 2016), Waterloo (Canada).
4. Excluding the French-sounding names of the enlistees from the Channel Islands.
5. The website Ancestry.com also owns a complete database of the CEF soldiers, but they hold exclusive rights on its use.
6. The records can be found at: http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/military-heritage/first-world-war/personnel-records/Pages/search.aspx
7. With the initial 'P', for example, there were more than 9,000 enlistees bearing a name starting with 'Pa', and more than 3,000 with 'Par,' so it was necessary to go through the entire alphabet with up to four initial letters.
8. It could be possible to confirm that a person is really a Francophone through his place of residence, for example, or his next of kin's first name (Télesphore, Adéodat or Etiennette, for instance can only be French).
9. Just a few examples of those French Canadians serving under a different name: Ernest Joseph and Louis Leblanc both served under the name White; Georges Legault was known as George Hall; George Mainville had his name transformed into Mayville; Edmond Maillet became Edmund Myers; Sylvestre Mercier was known as Samuel Stanley Mercer. And those are only a few examples that could be found. How many more were never discovered?
10. This is the number that was produced in the 1920s by the Director of records at DND, and repeated in official history this is what was published in G.W.L. Nicholson's *Official History of the Canadian Army in the First World War: Canadian Expeditionary Force, 1914-1919* (Ottawa, Department of National Defence, 1962).
11. See J. Martin, 2016.
12. Henri Bourassa, *Canadian Nationalism and the War*, (Montréal, Le Devoir, 1916), quoted in Pariseau and Bernier, pp. 86-87
13. Those records are also available from the LAC website at: http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/military-heritage/first-world-war/personnel-records/Pages/search.aspx
14. LAC, "CEF Statistics – Enlistment and Medical Unfitness 1919-1938" RG24-C-1-a. Volume 1163, File HQ-64-1-24, Letter of 1929 to the Prime Minister's office.
15. Jean Pariseau and Serge Bernier, *French Canadians and Bilinguaslism, Vol. 1, 1763-1969: the Fear of a Parallel Army*, (Ottawa, Depatment of Supply and Services Canada, 1986), p. 88. David J. Bercuson, *The Fighting Canadians*, (Toronto: Harper Collins Publishers Ltd, 2008), p. 161. Jack L. Granatstein, *Canada's Army: Waging War and Keeping the Peace*, (Toronto: University of Toronto Press, 2002), p. 75.
16. Patrice A. Dutil, "Against Isolationism: Napoléon Belcourt, French Canada, and 'La Grande Guerre'" in David Mackenzie (ed.), *Canada and the First World War: Essays in Honour of Robert Craig Brown*, (Toronto: University of Toronto Press, 2005), p. 115.
17. LAC, "CEF Statistics – Enlistment and Medical Unfitness 1919-1938" RG24-C-1-a. Volume 1163, file HQ-64-1-24. Letter from F. Logie Armstrong, Directeur of Records.
18. LAC, "CEF Statistics – Enlistment and Medical Unfitness 1919-1938" RG24-C-1-a. Volume 1163, file HQ-64-1-24 Letter from Léo Richer Laflèche, Adjutant-General of the Militia.
19. This might well be the same Colonel William Wood who was member of a special mission sent to Europe by the Dominion Archivist of Canada in 1918-1919 to document the war effort. William Wood had been a long time resident of Quebec City. He was in 1927 assistant archivist of the Province of Quebec, and he had been for many years a prominent member of the Quebec Historical and Literary Society. See Robert McIntosh, "The Great War, Archives, and Modern Memory," in *Archivaria*, (Journal of the Association of Canadian Archivists), No. 46 (Autumn 1998).
20. See J. Martin, CHR, 2015.
21. About half a million French Canadians lived in other provinces, and over half a million more Francophones were living in the United States at that time.
22. 88,052 men enlisted in the province of Quebec. If only 30,000 of them were Anglophone, this means that over 58,000 were not. Even allowing for as many as 15,000 to 20,000 enlistees coming from outside the province to enlist in Quebec, this still leaves between 30,000 and 35,000 Francophone soldiers enlisted from Quebec.
23. French immigration accounted for less than 1% of total immigration in 1914. According to DND statistics, only 1,319 members of the CEF, or less than 2% of the Francophones, were born in France.
24. 318,728 members of the CEF were born in Canada. 24% of the total of 619,636 would provide 148,713 French Canadians, against the 170,015 remaining.
25. About 565,000 colonial troops served in the war, from a total of eight million mobilized.
26. J.L. Granatstein, p. 75.

Should Canada Have a Foreign Espionage Service?

by Richard Geoffrey St. John

Henry St. John, 1st Viscount Bolingbroke (1678).

"Together let us beat this ample field, try what the open, what the covert yield ..."

–Alexander Pope, 'An Essay on Man – Addressed to Henry St. John, Lord Bolingbroke'[1]

Introduction

Unlike most countries, Canada does not have a foreign espionage service, similar to the Secret Intelligence Service of Britain or of Australia, or the Clandestine Service of the American Central Intelligence Agency. Some argue Canada needs one in order to understand the world, and that with one, we would no longer need to rely upon allies for intelligence.

But before spending a lot of money on an espionage service, it is necessary to have a clear understanding of how such services work, and what one *could do*, and *could not do*, for Canada. It is particularly necessary to comprehend that espionage is a morally hazardous business, not to be engaged in for other than high moral purpose.

Espionage is not some dark magic that only wizards can understand. It is readily comprehensible by anyone with common sense and some insight into human nature – and a mind free of the many silly fictions of spy novels and films. Those who wish to delve deeper into the subject are encouraged to read the books and speeches referred to in the endnotes.

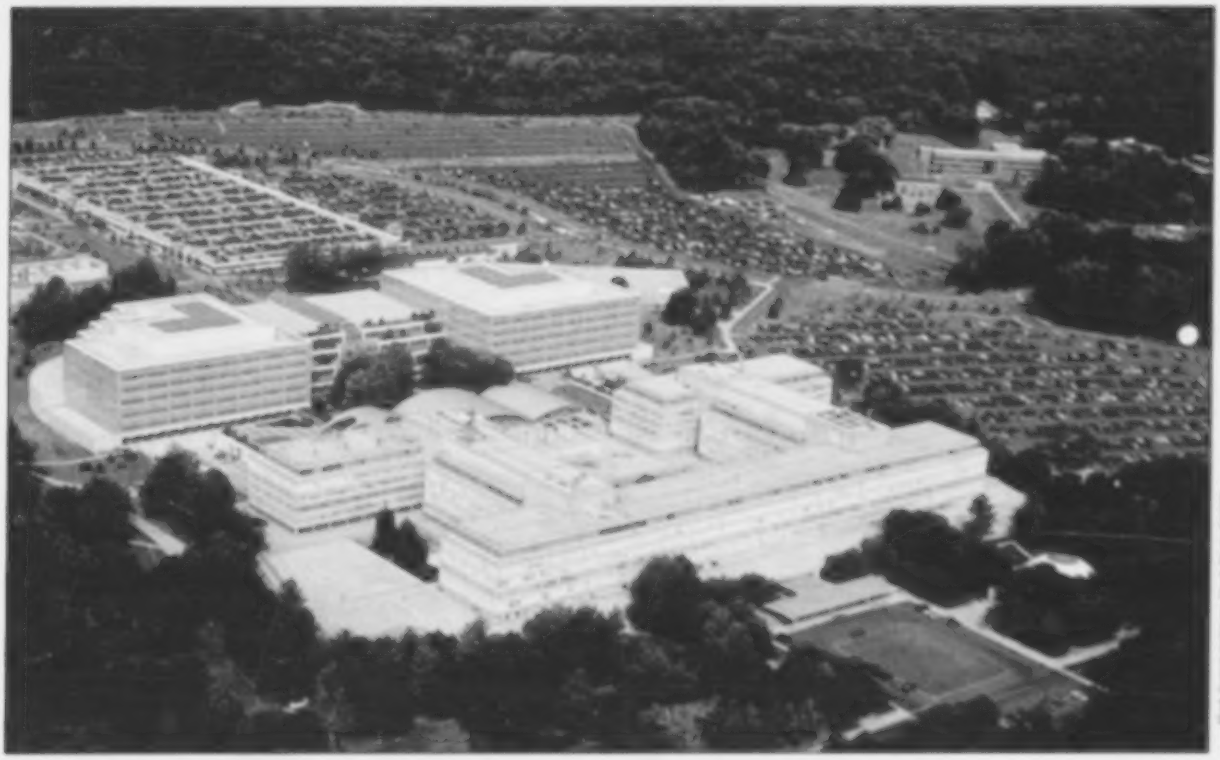
Espionage, espionage agents, and espionage officers

> "...the brave men and women who ... we call agents, are not usually members of MI6 ... they will usually not be British."
>
> –Speech by the Chief of the UK Secret Intelligence Service (MI6)[2]

Espionage is the secret collection of intelligence by humans who work inside the given organization being spied upon. Sometimes loosely referred to as 'humint' (human intelligence), espionage is, in fact, just one manner of collecting humint. A captured enemy soldier, when answering his captors' questions, is providing humint. Humint (with its espionage subset) is one of the three major types of intelligence, the other two being imagery intelligence and signals intelligence. Humint collection is secret in method, and secret because the officials of the organization being spied upon are not meant to know their secrets have been uncovered by espionage.

The term 'CIA agent' in popular parlance refers to an American working for the CIA. For professionals, however, the agent is the foreigner who spies for an espionage service, while the espionage service uses its own country's citizens to serve as 'intelligence officers' or 'espionage officers.' In 2012, the head of the Australian SIS (Secret Intelligence Service) said: "ASIS is ... in the business of collecting secret human intelligence ... largely through intelligence officers managing a network of agents ... "[3] In this writer's view, he and his British counterpart quoted previously use the term 'agent' correctly.

If Canada had a foreign espionage service, and one of its targets was, for example, Iran's nuclear weapons program, a Canadian espionage officer would seek to recruit an Iranian nuclear scientist as an espionage agent and then spy for Canada. The Iranian in this case is the *agent*, not the Canadian espionage *officer* who 'runs' him.



CIA Headquarters, McLean Virginia.

Sun Tzu

Why is espionage still conducted?

> "What is called 'foreknowledge' cannot be elicited from spirits, nor from gods, nor by analogy with past events, nor from calculations. It must be obtained from men who know the enemy situation."
>
> 'Sun Tzu, 'The Art of War'"[1]

Spying, according to Sun Tzu, some 25 centuries ago, was all about human beings. But in these days of spying by imagery satellites and by interception of electronic communications, and not forgetting how much is openly available to everyone, what room is there for old-fashioned espionage? To be sure, *much*, and usually, *enough*, may be learned without resort to espionage. But there are some secrets that cannot be seen by a satellite or intercepted by a signals intelligence service, and all too much of what is publicly available is simply wrong. The intentions of an enemy may be known to only a handful of its people. Is, for example, Iran soon going to make the decision to begin building nuclear weapons?

> "It is just a fact that enemies have secrets that cannot be revealed by other than intelligence methods, and some of those secrets cannot be uncovered except by espionage."

It is just a fact that enemies have secrets that cannot be revealed by other than intelligence methods, and some of those secrets cannot be uncovered except by espionage. In the relatively-recent words of the UK SIS Chief: "Our job ... is to recruit and run secret agents ... I can assure you that is a technique that remains as effective today as it ever was."[5]

How espionage is *not* done

To clear away first some ludicrous notions about espionage, it is not done by heavily-armed 'secret agents' storming a top-secret facility inside an enemy's capital city. If one believes that really can be done with any prospect of success, imagine deciding you want to rob a bank. How would you do it, and get away with it? Think of all the things you would have to know in advance – alarms? guards? vault code? police? off-shore bank accounts? Then, think of all the things that could easily go wrong. Frankly, and for myriad reasons, it is just too risky and difficult to accomplish. In the same manner, commando operations for the purpose of espionage are out of the question.

To use the Iranian nuclear weapons program example, some imagine that another country, such as Canada, could train one of its own espionage officers to speak perfect Farsi, to act like a native Iranian, and to be able to build a nuclear weapon from scratch. Hypothetically, he could then be secretly inserted into Iran with forged documents, show up at an Iranian nuclear facility and get a job in the weapons program. Any volunteers out there for this suicide mission? Pretty sure his bosses would check with the Iranian university that our man would have to allege he graduated from, only to find neither record nor recollection of him.

And espionage is not about wandering around a country's bazaars, hoping to hear something secret being discussed. Espionage is not about striking up conversations with the locals, assuming they are not too afraid to talk. To be sure, in a country experiencing unrest, finding out what the 'mood on the street' is can be most important. There are many things in this world that are not secret, but are nevertheless essential to know. Secret intelligence is not always the most important kind of intelligence. But you do not need spies to capture this mood. Diplomats – and New York Times reporters – can do this just as well, the latter for the cost of a subscription! Using spies would simply add a counter-productively sinister air to this manner of intelligence work.

Espionage – The ultimate 'inside job'

> "Inside agents are enemy officials whom we employ."
>
> 'Sun Tzu, 'The Art of War'[6]

Espionage is an 'inside' job. Imagine how much easier robbing a bank would be if you had a bank employee act as your spy and tell you all about bank security measures, rather than snooping around yourself

Headquarters of the British Secret Intelligence Service (MI6) at Vauxhall Cross, London.

trying to learn what they are. Contrary to myth, espionage officers do not spy *themselves*. Rather, they get foreigners to steal information for them; the foreigners, as agents, do the actual spying. Certainly, espionage officers working in hostile countries keep their eyes and ears open. But if they want to know in detail what is going on inside guarded, secret enemy facilities, what is being discussed in high-level political meetings, they almost always need someone working on the inside to inform them.

An espionage officer wandering around a country with a camera or trying to question locals about sensitive matters would merely draw attention to himself, and if caught by the country's counterintelligence authorities, can lead to him being declared *persona non grata* and thrown out of the country, and that is assuming the officer has diplomatic protection. And, barring the odd lucky strike, the espionage officer on his own will normally only be able to collect general background information on the country, not any truly valuable secret intelligence.

Action from knowledge

The best intelligence in the world is useless if it does not lead to some sort of action. It is pointless for Canada to establish an espionage service, it is no good to run even highly successful espionage operations, if there is neither a *government willingness* nor a *capability to act upon* the intelligence it gets from espionage. "What is the point of the whole exercise?" is the question that must be answered. Merely wanting to know something secret for its own sake is wholly insufficient justification for espionage.

Strategic direction of the espionage effort

Once determined to act upon intelligence received, at least in principle, and when sensible to do so, it is up to the government (ideally a Cabinet committee in Canada's case) that controls the espionage service to set espionage priorities, that is, to select the targets of the service. No secret intelligence service should select its own targets, nor should it be allowed to carry out espionage against targets that the government has not specifically identified as such. "We are not a self-tasking organisation; we obtain intelligence based only on the questions set for us by government," as said by the head of the British SIS.[7] Only the most important, enduring strategic threats should be targeted for espionage. Secondary, transient threats should be investigated by other means.

Hypothetically, what might be a key Canadian strategic espionage priority? Nuclear weapons proliferation… In my view, nuclear war is the greatest single threat to mankind, climate change and terrorism not excluded. The more countries with nuclear weapons, the greater the likelihood that there will be 'fingers on nuclear triggers' that belong to fearful, irrational, aggressive, or stupid people, with the consequent, measurably-greater risk of nuclear war. To jump ahead a bit, I can easily foresee a Canadian espionage service which had nuclear weapons proliferation as its sole priority.

Brian Jackson/Alamy Stock Photo

Hunting and recruiting agents

With sensible priorities – let us keep using nuclear weapons proliferation as our example scenario – the espionage service now embarks upon its arduous and wholly 'non-glamourous' work of learning as much as possible about the targets, specifically the people and organizations that might be involved in nuclear weapons acquisition in the targeted countries. Previous intelligence work may have revealed that a particular country's military has a 'special projects office.' Might it be nuclear weapons-related? Gradually, in a variety of ways, including low-level espionage for essential background information, a picture of the office and its personnel is established. The aim of this tedious process is to identify people who should be in a position to know whether the office has a nuclear role. Obviously, this preparatory work can take months, even years, so the threats investigated by espionage have to be those that will endure for years, if not decades.

"Hypothetically, what might be a key Canadian strategic espionage priority? Nuclear weapons proliferation..."

The espionage service now has something of a picture of the special office and its people, and so, the next stage of espionage begins. Now, an espionage officer, or an already-recruited agent, has a 'chance' encounter with an employee of the special office: the employee has been tentatively selected as a prospective espionage agent. The espionage officer turns this encounter into a friendship – or so the prospective agent *believes*, and indeed, it *may well be* such – which allows the espionage officer gradually to explore the personal and professional life of the targeted person. Over time, the officer learns what 'makes the prospective agent tick,' and what motives the candidate might have for agreeing to become an agent. It is obvious that this can take months to accomplish, perhaps even longer.[8] The friendship, more accurately, this developmental stage of the operation, cannot be forced to move at an unnatural pace. 'Softly, softly, slowly, slowly' is a good motto for espionage officers.[9]

Unless the agent has been recruited by stealth, as it were, (I will remark later upon sophisticated blackmail techniques), eventually, the espionage officer must make a recruitment pitch to the prospective agent: will you spy for us? This is the moment of truth – often *literally* a moment, since the pitch typically has to be delivered rapidly. If the assessment of the prospective agent and their desires has been good, they will accept. But why would they? What is in it for the new agent?

The motives of agents

> "One who confronts his enemy ... yet who, because he begrudges [his spy] ... a few hundred pieces of gold, remains ignorant of his enemy's situation, is completely devoid of humanity. Such a man is no general, no support to his sovereign, no master of victory."
>
> –Sun Tzu, 'The Art of War'[10]

Agents spy for one-or-more of five main reasons: money, ideology, compromise, ego, and revenge. (MICER, for those who feel they must have an appropriate acronym.)[11] Some argue quite cogently that friendship should be included as one of the motives.[12] These are normal motives for a lot of what all human beings, not just espionage agents, do throughout their lives. Espionage services look for prospective agents with these normal motives and weaknesses; they do not seek out psychologically-warped individuals.[13] Far more people than most readers suspect would be willing to become agents, given the right circumstances and the right recruitment 'pitch.'[14]

Money appears to be the primary motive of most agents.[15] Those who spy for 'pure' ideological reasons are in the distinct minority, although a sophisticated espionage service will try to awaken a favourable ideological impulse in its agents.[16] It is important that the agent feel good about themselves and their spying, at a minimum that their conscience does not bother them.[17]

People who have dark personal secrets they are desperate to keep family, friends, and bosses from learning them are said to be compromised, in that an espionage service can threaten to expose those secrets unless they become spies. For some agents, the 'ego-boost,' the thrill of being on centre stage in their own secret *pièce de théâtre* is sufficient justification for being an agent. And some agents are out for revenge against their superiors, colleagues, organizations, or countries, or vengeance as payback for real or perceived slights.[18]

The tactics of espionage services

> "The professional skill of espionage ... is the exploitation of human weakness."
>
> –Gordon Corera, 'The Art of Betrayal'[19]

dpa picture alliance/Alamy Stock Photo EBF9W1

US Secret Service agents check out the scene in front of a suspect bookstore in Washington, DC, 29 December 2014.

Those who propose the establishment of a Canadian espionage service tend to downplay, or not even mention, the morally hazardous tactics espionage services use to recruit and retain agents. These tactics are based upon the motives noted previously.

Because money is the main motive for the majority of spies, it follows that bribery – cash, or valuable or hard-to-get goods – is the most common recruitment tactic.[20,21] The bribe must be enough to make a real difference to the agent's life and happiness,[22] although not too much, lest the agent's spending of a lot of cash leads to uncomfortable questions from the agent's home counter-intelligence service. (Often, much of the agent's pay is put into a foreign bank, waiting for the day when the agent decides to defect and leave their country for good.)

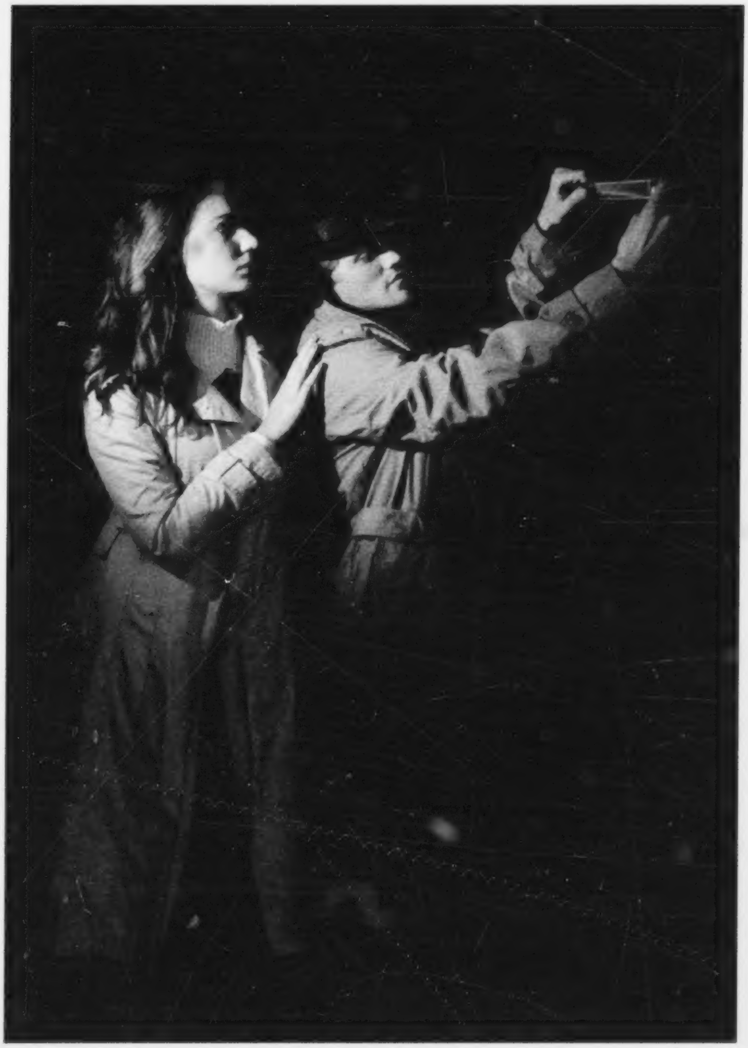
The agent should be paid regularly, whether they provide intelligence regularly or not. This appears to be counter-intuitive. Is it not the intelligence that is being bought? In fact, there are two good reasons for this approach: 1) the agent does not feel under pressure to take unnecessary risks just so they can provide their espionage officer with something, anything, regularly; and, 2) the agent does not start fabricating intelligence just to maintain a regular flow of intelligence to the officer. Sophisticated espionage services don't buy the ***intelligence***, they buy the ***individual***.[23] And the espionage officer will try to make the agent feel they are not being bribed, but are simply being paid a decent salary for a job well done. Given the propensity of all people to rationalize what they do, indeed, sometimes, to engage in outright self-deception, this should not be particularly difficult to do for the intelligence espionage officer.

Unsubtle, brutal blackmail is a tactic of espionage services, but one this writer suspects is little used, whatever spy fiction tries to tell us. The espionage officer-agent relationship will be poisoned from the beginning if it is based solely upon crude blackmail, and few espionage officers are as stupid as to imagine that sort of relationship is conducive to getting good intelligence regularly.

So, when possible, smart espionage services use much more subtle methods. Again, hypothetically, suppose the intended agent is having an extra-marital affair that they desperately wants to keep their spouse from learning about. The espionage officer, who has found out about the affair, will send a disreputable-looking character to threaten the prospective agent with sending photos to their spouse if they do not 'fork over some cash.' The intended agent is induced by a newly-acquired 'friend' to tell him about the blackmail, the new friend being, of course, the espionage officer (or a previously-recruited agent). The espionage officer tells the intended agent to do nothing, since they believe they know how to get the blackmailer to back off. Sure enough, and 'wonder of wonders,' the blackmailer goes away.

The prospective agent now feels deeply obligated to their new friend, and so, in due course, the espionage officer asks for some sort of not-too-sensitive document on some pretext, like an internal phone directory of the organization targeted by the espionage service. How can the prospective agent refuse? Over time, increasingly important secret documents are turned over, until it dawns upon the agent he has *become* an agent, in a sense by stealth, and that it is too late for him to confess all to his home country's counter-intelligence service.

The agent may never catch on the fact that he has been set up by blackmail, and so, far from resenting the espionage officer, they tend to feel positively in the officer's debt. This relatively-sophisticated method should not obscure the fact that this is still espionage enabled by blackmail.[24]



Zoonar GmbH/Alamy Stock Photo HBMWK4

Agents frequently get lied to by espionage officers; not about everything all the time, but still lied to about some matters. For another hypothetical example, as an American espionage officer sizes up a prospective agent, they may learn that the target would never countenance spying for the United States, but would have no trouble doing so for Denmark, or India, or some other country. Fine; the American espionage officer (apparently grudgingly) 'admits' that he is a Danish intelligence officer. This is known in the trade as 'false-flag' recruitment.[25]

> "Unsubtle, brutal blackmail is a tactic of espionage services, but one this writer suspects is little used, whatever spy fiction tries to tell us."

Prospective agents are frequently emotionally manipulated to some extent. Perhaps the intended agent resents his boss for some reason? The espionage officer builds upon this so that the prospective agent becomes really resentful. They likes to think of themselves as something of a good but unappreciated actor? The espionage officer promises them star billing in a grand secret drama. They are vain? The espionage officer feeds that vanity by telling them how much the intelligence the agent produces matters for the betterment of the world.

In his speech, the ASIS Director-General said ASIS tactics do not include "violence or blackmail or threats," suggesting to me that, by omitting to mention it, he is implicitly indicating that *bribery* is an ASIS tactic.[26] The Chief of the UK SIS, in his speech, simply says that the SIS does "…things for our country that would not be justifiable in pursuit of private interests. But they are necessary, proportionate and legal in pursuit of national security."[27] He thus distinguishes between the dictates of private and public morality. It would seem from his remarks that, for SIS, perhaps not even blackmail is always 'off the table,' although to be fair, a former SIS Chief denied that pressure of this sort is a SIS tactic.[28] His remark about SIS's work being legal this writer takes to mean legal under UK law. Espionage is against the law in most countries; agents of espionage services break those laws in the course of spying against them.

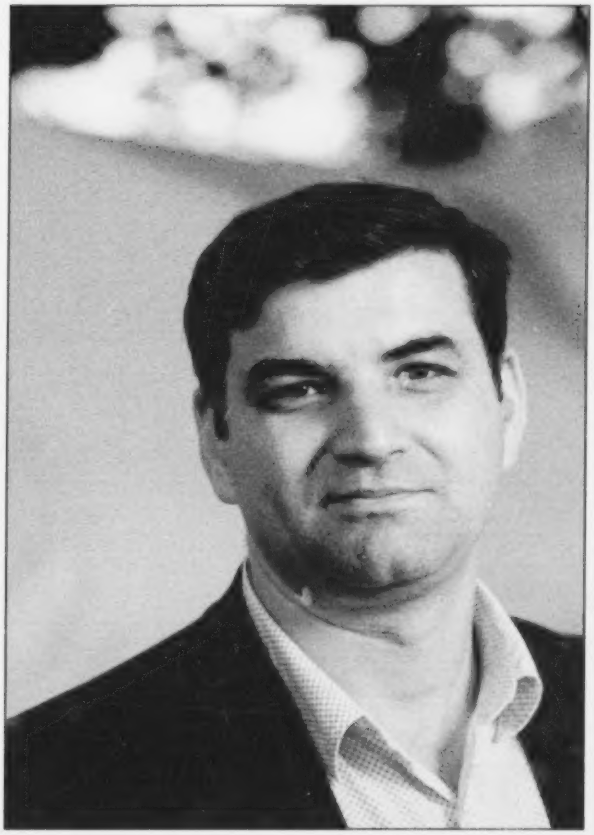
The former SIS Chief's remark about proportionality invokes the doctrine of the lesser evil; he is saying that SIS tactics, whatever they are, are justifiable if they are in pursuit of a high moral purpose, i.e. the national security of Britain. But because espionage is the most morally hazardous method of intelligence collection, espionage must be the last resort of intelligence.[29] In the Canadian context, I personally do not believe espionage enabled by blackmail or bribery is morally justified, except in cases where Canada's strategic national interests are seriously threatened.[30]

The perils of the 'walk-in'

It is evident from the foregoing that hunting agents, and developing the relationship between the espionage officer and the prospective agent, is time-consuming, difficult work. Would it not be easier and faster (and 'nicer'?) simply to wait until foreigners 'walk in' and volunteer to become agents? Common sense reveals some of the downsides to this approach.

First, a passive stance makes getting a genuinely worthwhile agent a matter of luck. Years may pass before even a single important volunteer shows up.

Second, since hostile countries watch foreign embassies and embassy officials, a walk-in may be spotted as they attempt to make contact with an embassy official, and may be put under intense surveillance by their country's counter-intelligence authorities. The walk-in may then be required by the counter-intelligence authorities to feed the espionage officer bogus information.


Gary Doak/Alamy Stock Photo F4P6KB

Gordon Corera, British author and journalist.

Third, the walk-in may have access to serious secrets, but are they secrets of useful relevance? For example, Laos may have a few deep, dark secrets, but does anyone, aside perhaps from Vietnam, really care what they are? If the espionage service's only target is nuclear weapons proliferation, then it scarcely matters what secrets are on offer if they have nothing to do with that particular issue. Even so, if the espionage station has no agents, there will be a temptation to accept a walk-in, because, well, it does not *have* any other agents. Such temptation is to be avoided; it is much better to stick to the government's espionage priorities. Espionage, for the love of the game or to create the illusion of productivity, is a very bad idea.

Fourth, and most concerning, the walk-in may, in fact, be an *agent provocateur*, sent by a hostile counter-intelligence service to try to identify who at the Embassy is an intelligence officer, who their agents are and what their espionage tradecraft is, and then, perhaps, to pass on false information.

For these reasons, all intelligence services are properly wary of walk-ins.[31] And one final point in the Canadian context… Why do we imagine the first stop of a would-be agent would be a Canadian embassy? No, if intending to spy for the West, American, or British, or French officials would be much more likely to be approached. Waiting for a walk-in to a Canadian embassy would be a very long wait, this writer believes.

The relationship of the espionage officer and his agent

Espionage is virtually all about human beings, their natures and their relationships; technology and spy 'tradecraft' are minor matters.[32] It is the duty of the espionage officer to put the relationship with his agent – the single most important facet of any espionage operation – on the most positive footing that can be achieved. This is no super-secret spy trick, just good psychology and common sense. The espionage officer strives to create an atmosphere of trust, even friendship. They endeavour to cause the agent to feel they are really doing the right thing by spying, that they are not in fact betraying anybody or anything, by introducing an ideological purpose into the mind of the agent. The espionage officer's intuition, their gut feeling about theirs agent is the most important element of the relationship; espionage is about taking risks based upon the personal judgment of an espionage officer.[33]

Many espionage officers come genuinely to like their agents (and vice-versa), and many are fiercely protective of them. Seen in this light, it is obvious that much spy fiction is trash. Very few espionage officers would ever deliberately betray their agents, not even if an agent decides that they no longer want to continue spying. What would-be agent would ever agree to spy for an espionage service that had the reputation of routinely betraying its agents?

In his excellent book on British espionage, Gordon Corera quotes a British Secret Intelligence Service officer, Daphne Park:

> "For Park, Secret Service work was about trust, not betrayal. For that reason, she had a deep loathing of the bleaker fictional portrayals of her world. 'John le Carré I would gladly hang, draw and quarter ... He dares to say that it is a world of cold betrayal. It's not. It's a world of trust. You can't run an agent without trust on both sides ... What he says is going to be protected and his identity is going to be protected.'"[34]

However, this writer Park protests a little too much… Somebody or something is ***usually*** being betrayed in an espionage operation. But she is perfectly right to highlight the need for trust and for the protection of agents – to repeat, good secret services do not betray their agents – and, she might have added, sometimes the need for genuine friendship as well. Several decades later, the UK SIS Chief said: "…the essence of what we do – creating relationships of trust [between the espionage officers and the agents of the SIS] – will remain unchanged."[35]

What a Canadian espionage service *could not do*

Proponents of a Canadian espionage service sometimes make much exaggerated claims for what it could do. Let me dispose of several myths. A Canadian espionage service, however good, would not be the answer to all Canada's intelligence challenges, as I know from long experience in the business. It would not make us smarter about the whole world, only about a limited number of specific (though ideally very important) issues.

Having espionage agents reporting to Canada would not necessarily allow for accurate predictions to be made, nor would it necessarily make decisions easier. It would not make Canada an 'independent' intelligence actor in the world, since Canada is

Allstarpix/Alamy Stock Photo F3TDHB

Street scene 1, *Bridge of Spies*.

already that with its current intelligence capabilities; an espionage service would simply make Canada more so.

It could not replace methods of intelligence collection that Canada is already employing, such as foreign signals intelligence collection by the Communications Security Establishment Canada. And getting intelligence from a Canadian espionage service most certainly would not eliminate the crucial need for Canada to continue acquiring intelligence from close allies. Canada benefits greatly from the intelligence flowing to it from the US, the UK, Australia, and New Zealand.

Five arguments for not having an espionage service

There are five main reasons that would likely be given as to why Canada should not have a foreign espionage service:

1) 'The low tactics of espionage services are unacceptable to many Canadians.' If true, and I suspect in the current security environment it is, then Canada should not establish an espionage service for fear of the harm it would do to Canadian self-esteem. (Although I believe it is also true that, should Canada's security situation deteriorate markedly, Canadian attitudes would change rapidly in favour of a hard-hitting espionage service.)
2) 'Spy services always go bad and start killing people and blowing stuff up.' Certainly, intelligence officers who are not under strong political control may well do things they should not – but then, so could some police officers. That has not stopped democracies from having intelligence services – or policemen. And in the Canadian context, neither CSIS nor CSEC has ever been accused of any sort of violence, and both have been in service for decades. The 'spies going rogue' reason is a bad argument for not having an espionage service. A Canadian espionage service is not bound to go bad, provided Canadian political leaders do their jobs, that is, to exert tight, active control[16] over the service and require the service's officers to follow the lawful direction of the Canadian government. Part of the answer is to deny the espionage service any capacity for violence. For example, there is generally no need for espionage officers to be trained in the use of weapons, although in the special case of espionage against terrorists, some espionage officers probably have to be armed for self-defence at least some of the time.
3) 'If Canada does not have an espionage service, other countries would not spy on Canada, because they will be so impressed with our high ethical standards.' This is a ridiculous objection. It is simply untrue. Other countries have long spied on Canada, and whether or not Canada has an espionage service, our enemies will continue to conduct espionage against Canada. More to the point, with CSEC, we have been in the foreign spying business since the Second World War. Canada would hardly be deemed in my opinion to be much more aggressive, or much less admirable, by the world if we had an espionage service as well – even assuming the world actually took notice. This

is a bad argument against having an espionage service. Our enemies (and friends) probably view past Canadian disinclination to set up a foreign espionage service as short-sighted at best, stupid at worst.

4) 'Eventually, one of our espionage operations will go wrong, and the country we were spying on will make a big public flap about it; the diplomatic repercussions will be severe.' The first part of the sentence is true. It is just a matter of time. Sure, the country being spied upon might make a big issue out of it, but typically spy scandals do not lead to any real breakdown in diplomatic relations, just the expulsion of a couple of intelligence officers. (Indeed, some countries are reluctant to make a big deal of espionage attacks on them, because they may reveal embarrassing security weaknesses.)
5) Espionage is illegal under most countries' laws. Espionage involves asking agents to commit treason and to steal information. If we do not want to encourage law-breaking in other countries, ever, if we do not want ever to encourage treason and theft, then the answer is simple – do not have a Canadian espionage service.

The covert yield – What a Canadian espionage service *could do*

Canada's enemies have secrets they intend to keep to give them serious advantages over us and our allies. The job of our intelligence services is to reveal their most important secrets. While some of an enemy's secrets can be uncovered by imagery and signals intelligence, other secrets can only be discovered through espionage by agents with access to the intelligence sought, either because they have *access to documents* detailing those secrets, or *access to people* who know the secrets.

Realistically, since there would be limits to the resources that could be devoted to it, the best that a Canadian espionage service could accomplish would be to have four, six, maybe as many as eight dozen espionage agents in different places around the world, each one collecting intelligence on one of, say, a dozen issues of vital Canadian interest. For example, if the Iranian nuclear weapons program was one of a dozen targets, Canadian espionage officers would try to recruit as agents around a half-dozen Iranians believed to be involved in various aspects of the program, in order to achieve a holistic understanding of the program.

But even a small espionage service with a limited number of strategic targets, given well-trained espionage officers, tough offensive tactics, and a bit of luck, could well produce intelligence of very high value to Canada and its closest allies on matters, such as nuclear weapons proliferation. The espionage effort would have to be focussed upon only recruiting foreigners who had access to the most important and closely guarded secrets of our enemies.

By giving close allies Canadian espionage agent reports, we would get, in return, reports from agents working for their espionage services. Canada would likely benefit disproportionately, in that, in terms at least of quantity, Canada would get back more human intelligence reporting than it gave, above all, if agents spying for Canada were producing key intelligence otherwise unavailable to allies. I cannot prove this, but I have had enough experience in international intelligence to be very sure of my judgement in this matter.

In sum, an aggressive, tough Canadian espionage service would probably confer a distinct and enduring strategic advantage upon Canada, both with respect to the targets chosen, and with respect to greater access to allied intelligence, as long as it, in fact, attacked genuinely strategic targets, and avoided operations that offered only tactical, transient gain.[37]

Conclusion – So Canada should have a foreign espionage service, right?

No.

Because I do not think Canada would be able to run a highly effective espionage service – I think we would screw it up. If not to be highly effective, why waste the money? To be very effective, an espionage service must aggressively hunt for agents, must resort very often to bribery, perhaps infrequently to blackmail, and usually to lying and emotional manipulation of its agents. I believe that many Canadian politicians and many Canadians, at least in the current Canadian security environment, would not stand for a service that used such tactics.

Rather, I think that any Canadian espionage service established would be compelled to practice what I will disparagingly refer to as 'espionage lite,' passively waiting for walk-ins, and then accepting as agents only those walk-ins who volunteered to spy for 'pure' ideological reasons. If required to operate in this manner, the service would produce little intelligence of value. (And even if the agent is spying for acceptable ideological reasons, there are still the issues of Canada condoning treason and theft, and abetting the breaking of anti-espionage laws.) To imagine that we need only 'hang out a sign' at Canadian embassies, and then to imagine that ISIS terrorists, Russian intelligence officers, and Iranian nuclear scientists will line up at the door, demanding to tell 'nice' Canadian intelligence officers all their secrets, is the purest nonsense.

Restricted to only 'espionage lite,' a Canadian espionage service would not be worth the several hundred millions of taxpayer dollars a year that I estimate it would cost. Finally, if a Canadian government is still bound, bent, and determined somehow to spend several hundred million dollars more annually on Canadian intelligence, I can think of some improvements that would benefit Canada much more than any 'espionage lite' secret intelligence service.

Colonel (Ret'd) R. Geoffrey St. John, MSM, CD, *retired from the Canadian Armed Forces Intelligence Branch after nearly forty years of CAF service. He served in a variety of intelligence posts, including as director of imagery intelligence at National Defence Headquarters. He also was employed three times in non-intelligence posts, as Canadian Defence Attaché to Italy, Greece, and Albania, as director of peacekeeping policy at the Department of Foreign Affairs and International Trade, and as Canadian Defence Attaché to Israel. Alas, he never inherited the title 'Lord Bolingbroke.'*

Atlaspix/Alamy Stock Photo F3TDBK

Street scene 2, *Bridge of Spies*

NOTES

1. Douglas Grant, *Pope*. The Penguin Poetry Library, Penguin Books Limited, 1985, p.119.
2. Alex Younger, *Remarks by the Chief of the Secret Intelligence Service*, 8 December 2016, p.1, accessed at: https://www.sis.gov.uk/news/inside-the-modern-day-mi6.html
3. Nick Warner, *ASIS at 60*, 19 July 2012, p.3, accessed at: https://www.asis.gov.au/media/Images/ASIS-at-60-speech.pdf
4. Samuel B. Griffith (trans.), *Sun Tzu: The Art of War*, Blue Heron Books, 2006, p.232.
5. Younger, p.5.
6. Griffith, p.233.
7. Younger, p.6.
8. Henry A. Crumpton, *The Art of Intelligence: Lessons from a Life in the CIA's Clandestine Service*, Penguin Books, 2012, p.58. Crumpton spent *two years* developing a relationship with one prospective agent.
9. Stephen Grey, *The New Spymasters*, St. Martin's Press, 2015, p.64.
10. Griffith, pp.231-232.
11. Crumpton, p.58. Crumpton also adds identifies coercion as a motive.
12. Grey, p.65.
13. Miles Copeland, *Without Cloak or Dagger*, Simon and Schuster, 1974, p.34. Not everyone agrees that a 'normal' person would ever agree to spy, but who is to say what constitutes 'normal'? See footnote 14. (Copeland's book about espionage is the best that I have read.)
14. *Ibid.*, p. 147. See footnote 13; Copeland believes as many as one out of every three US government employees would agree to become agents in certain specific circumstances and if the recruitment pitch was just right. Are all these people therefore abnormal?
15. Gordon Corera, *The Art of Betrayal: The Secret History of MI6*, Pegasus Books, 2012, p.146.
16. Copeland, p.147.
17. *Ibid.*, p.128.
18. Corera, p.146.
19. *Ibid.*, p.30, quoting an MI6 officer.
20. Grey, p.81.
21. Copeland, pp.147-148.
22. *Ibid.*, pp.126-128.
23. *Ibid.*, pp. 147-148.
24. *Ibid.*, pp. 17-18. I built this scenario from Copeland's remarks. A similar scenario about development and recruitment without blackmail can be found in pp.18-21.
25. *Ibid.*, pp.32-33.
26. Warner, p.4.
27. Younger, p.10.
28. Corera, p.232.
29. Copeland, p.35.
30. Grey, p.285.
31. Copeland, pp.154-159.
32. Crumpton, p.70.
33. Harry Rositzke, *The CIA's Secret Operations: Espionage, Counterespionage and Covert Action*, Reader's Digest Press, 1977, p.259.
34. Corera, p.100.
35. Younger, p.8.
36. Grey, pp.282-283, p. 296.
37. Rositzke, pp.258-261. My judgement as to what a top-notch Canadian espionage service would look like is largely inspired by Rositzke's views.

DND photo LF01-2016-0061-008 by Master Corporal Kurt Visser

US Army soldiers from the 2nd Battalion, 1st Infantry Regiment, and Canadian Army soldiers from the Loyal Edmonton Regiment, on patrol together during Exercise *Maple Resolve* at Canadian Forces Base Wainwright, 27 May 2016.

Reports of the Auditor General of Canada – Canadian Army Reserve: The Missing Link

by Daniel A. Doran

Introduction

The objective of this short article is to provide a synopsis of the Auditor General's report on the Army Reserves. The hope is to offer insight into areas where the report overlooked certain key components that are paramount to the successful implementation of any plan whose intent would be to improve the overall functioning of the Militia.

The Auditor General's Report on the Army Reserves focuses mainly upon training, funding, human resources, and materiel challenges faced by the organization, and it provides guidance to assist the Army in overcoming these challenges.[1]

It is the contention of this article that the essential tension that underlies all these challenges and that will continue to hamper any real progress in improving the Army Reserves is *a misalignment between the Reserve capabilities sought by the Regular Force and the inherent constraints and organizational culture of the Militia.* This essential conflict at the center of the issues facing the Army Reserves is not addressed in a meaningful way by the Auditor General.

So long as this fundamental misalignment is not addressed with effect, the 'square peg' of Reserve capabilities will continue to fail to fit the 'round hole' of Regular Force expectations.

Background

In the Spring of 2016, the Auditor General released *Report 5 – Canadian Army Reserve – National Defence*. The report's scope spanned the period between fiscal years 2012-2013 and 2014-2015, while reaching further back in time for certain data.[2] The report team set out with the primary objective of determining "whether the Army Reserve is ready to deploy for domestic and international missions" with the three following sub-objectives:[3]

1) Whether National Defence assigned missions and objectives to the Army Reserve and its units with the necessary resources;

2) Whether Army Reserve units had the capacity to accomplish assigned missions; and
3) Whether Army Reserve personnel and units were trained to be combat-capable and to achieve their assigned missions.

This questions were explored and analyzed through a comprehensive review of a number of types of information (*i.e.*, plans, data, reports, *etc.*) and processes (*i.e.*, recruiting), in addition to a series of interviews spanning the Reserve hierarchy.

Using this methodology, the report team developed a series of conclusions and associated recommendations grounded in their observations and associated analysis. The recommendations were far-reaching and touched upon some key technical challenges facing the Army Reserve, specifically: training, funding, human resources, and equipment.

The report came to a series of general conclusions about the most pressing challenges facing the Army Reserves, these were:[4]

1) Guidance on preparing for missions:
   a. Units lacked clear guidance on preparing for major international missions; and
   b. Units and groups were not fully prepared for domestic missions.
2) Sustainability of Army Reserve units:
   a. Units did not have the soldiers they needed; and
   b. Funding was not designed to be consistent with unit training and other activities.
3) Training of Army Reserve soldiers:
   a. Soldiers received less training than Regular Army soldiers; and
   b. Army Reserve and Regular Army training were not fully integrated.

Each of these conclusions was accompanied by broad recommendations as to how these problems should be resolved, as follows:[5]

1) Guidance on preparing for missions:
   a. Provide individual Army Reserve units with clear guidance so that they can prepare their soldiers for key tasks assigned to the Army Reserve for major international missions;
   b. Define and provide access to the equipment that Army Reserve units and groups need to train and deploy for domestic missions; and
   c. Require Army Reserve groups to formally confirm that they are prepared to support domestic missions.
2) Sustainability of Army Reserve units:
   a. Design and implement a retention strategy for the Army Reserves;
   b. Review the terms of service of Army Reserve soldiers, and the contracts of full-time Army Reserve soldiers, to ensure that it is in compliance with the NDA;
   c. Review its policies and clarify Army Reserve soldiers' access to medical services;
   d. Ensure it has up-to-date information on whether Army Reserve soldiers are prepared for deployment;
   e. Ensure that budgeted annual funding for Army Reserve units is consistent with expected results; and
   f. Complete planned changes to the way it reports its annual budgets and the expenses of the Army Reserves.
3) Training of Army Reserve soldiers:
   a. Work with departments and agencies to consider including coverage of absences to include all types of occupational skills training;
   b. Consider amendments to the proposed Compensation of Employers of Reservists program;
   c. Ensure training of Army Reserve soldiers for international deployments addresses all known gaps in skills; and
   d. Improve the collective training and integration of Army Reserves with their Regular Force counterparts.

It is not so much the actual conclusions and recommendations of this report that are discussed in the following portion of this article, but more so, some of the overlooked elements that underlie them. Specifically, while the conclusions themselves remain valid, the recommendations fail to consider some of the key organizational constraints that would prove to be critical stumbling blocks to much of their implementation.

Some of these organizational realities *include* but are not *limited to*: the small percentage of Reservists that actually deploy domestically and internationally; objective availability of Reservists, irrespective of pay and allocated budget; unavoidable 'skill fade' inherent with part-time soldiers irrespective of training parity; and the overarching organizational culture of the Army Reserve, which remains intractable with the ***Regularization*** of the Army Reserves proposed in the Auditor General's report.

Analysis

The Auditor General's report on the Reserves took a very methodical approach in formulating its recommendations in an attempt to align the Army Reserve's capabilities with the needs of the Canadian Armed Forces (CAF). This unfortunately is where the report went astray, and led it to the solutions it proposed: *i.e.*, more training, more money, more equipment, and more personnel. These are noble objectives in that the Army Reserve is underfunded, under-equipped, and undermanned. However, these issues are not at the root of the actual problem. They are peripheral issues that need to be solved, but doing so will not solve the deeper challenges facing the Army Reserve, nor those of the CAF in their desire to optimize the Reserves to better support them.

Part-time Army Reservists can be divided into two general sub-sets: young students, and older working professionals. The former make up the bulk of the junior ranks of the Army Reserve, as well as the bulk of those that support the Regular Force in overseas operations. The latter represents the 'home-guard' and senior leadership of the regiments that engage in the cyclical work

Members of 44 Troop D Squadron, 12e Régiment blindé du Canada on road reconnaissance at Haines Junction, Yukon, during Operation *Nanook*, 30 August 2016.

of planning training and running units. These two groups have a symbiotic relationship. The junior members need the senior members to lead and plan the activities at the unit that allow the junior members to maintain the basic skills of their part-time trades through evening and weekend training. The senior members require the junior members to ensure succession.

The emphasis the CAF places upon the Reserves as a manpower pool for missions is sub-optimal, in that it does not reflect a real capability within the Reserves. Functionally, only a small percentage of Reservists deploy. The vast majority do not, and they simply parade as part-time soldiers for their full careers. It is unrealistic to try to shape the Reserves to be more operationally ready when so few active members actually deploy on operations. This would be akin to renaming all Combat Engineer Regiments 'Dive Regiments,' because 5% of their members are combat divers.[8] This misalignment of expectations *has been* and *remains* a real challenge for the Reserves, since the CAF has not yet fully recognized this reality.

Given the small a fraction of reservists that deploy on active service, the question arises of why so much importance should be placed in the Auditor General's report upon the achievement of skills parity. Training 100% of a group to reach a level of performance only practiced by 5% of its members seems at the very least like a misallocation of resources, both human and financial. This issue becomes more acute when one considers how this training structure inhibits many Reservists from progressing in their part-time military careers, due to irreconcilable conflicts with their civilian work commitments.[7]

A second underlying factor ignored by the report is the reality of 'skill fade' in the Reserves and the inefficiencies associated with trying to create a training structure that aims to achieve skill parity between the Regular and Reserve forces. Reservists are part-time soldiers, and as such, parade around 35-45 days a year. During these periods, they engage in keeping up basic skills, such as marksmanship, battle fitness, first aid, and trade-specific skills. Over time, many of the non-basic skills of these soldiers fade, not through a lack of effort or professionalism on the part of the members, but simply due to the limited time available to practice them. This reality underscores the flaws in the current training structure. Specifically, that irrespective of training parity policies imposed, much of the benefit will be slowly lost over the ensuing years of intermittent service, irrespective of the individual's natural acumen and dedication to the profession. While this is also true in the Regular Force to a degree, it remains a monumental challenge in the Reserves, a situation which would only we worsened should more training expectations be imposed upon its members.

A further issue that needs to be addressed is that of the objective availability of Reservists. The Auditor General's report recommends more funding for training of Reservists. This is certainly an excellent idea on the surface, as many of the younger members of units across the country would gladly come in more often if given the opportunity. This is not the issue; the issue is

what to do with them when they arrive. Having soldiers present themselves to their respective armories more frequently is an easy objective to achieve – the question is where does one find the resources to provide these soldiers with meaningful training once they show up?

The answer lies with the senior members of the units who represent the core of the training and planning structure, as mentioned earlier. These individuals typically have full-time jobs and families, in addition to other responsibilities outside the military. They are dedicated Reservists who decided to stay beyond their formative years, due to their love of the job. These individuals typically already give as much as they can to support training, and they are unlikely to be in a position to give more to support additional training days. Herein lies the bottleneck to achieving improved training within the Reserves.

There is a natural limit that is reached with the capacity of Reserve senior leadership to support training, and in most units, that limit has been reached. The allocation of more person-days per Reservist will not necessarily create better trained individuals and units, since the senior staff responsible for creating this training would remain, for the most part, no more available than they were before the increase. This constraint could be mitigated through the progressive growth of the overall force structure of the Reserves, creating more senior staff to train the force – but this would require a great amount of time, since senior officers and NCOs are not created overnight. Another option would be to augment permanent staff of reserve units to support training. The downside of this option is that in doing so, the Regular Force augmentees would co-opt the ability of Reservists to conduct the required work by excluding them from leading the planning process. This would likely have a negative institutional impact upon Reservists' ability to grow professionally within their roles.

The final issue ignored by the Auditor General's report pertains to the misalignment between Regular and Reserve organizational culture. Peter Drucker famously noted that "culture eats strategy for breakfast,"[8] and this statement is as true in the Army Reserve as it is in business. Despite the post-9/11 reality of the Reserve force employment strategy which has been impacted through progressive "regularization," the Reserves' organizational culture has remained steadfast in its own self-preservation with respect to its distinct values and social norms within the larger CAF culture.

While it is important that the organizational culture of any group not totally exist in isolation, it should also be acknowledged that the Regular and Reserve cultures *can* but likely *should not* become homogeneous. It can be argued that such a situation would be impossible given that many of the values and priorities of citizen soldiers do not align with the Regular Force, which is the manifest reason these same individuals did not join the Regular Force in the first place.

Becoming and remaining a Reservist at its core means enjoying the part-time nature of training and service. On occasion, members will volunteer for periods of full-time service, but this remains within an overarching part-time paradigm. Further, the very nature of the 'The Regiment' to Reservists is, in many ways, very distinct from any other comparable troop body within the CAF. While Regular force members would argue that the notion of 'The Regiment' exists within their lines as well, it can be argued that the tenets of the Reserve culture within a regimental context are unique in that they intimately extends to communities, families, ex-members, and active members in a way uniquely different from their Regular Force counterparts. The Auditor General's report does not take this into account, possibly because delving into cultural elements such as these tends to 'muddy the waters' when trying to create clear conclusions leading to implementable recommendations.

This issue, however, remains the 'elephant in the room' when it comes to any attempt at successful Reserve transformation. Without intimately *engaging with* and *making efforts to understand* the nature of Reserve culture, the CAF's best plans will be undone through the Militia's longstanding cultural inertia that takes the form of Honourary Colonels, regimental guilds, ex-members in influential positions within the body politic, as well as the fundamentally intractable nature of the 'The Regiment,' which, despite efforts to change it, refuses to yield in any substantive manner.

Conclusion

For any transformation of the Reserves to be considered successful, the approach taken needs to be grounded in a re-alignment of the capabilities sought by the CAF with the organizational culture and inherent constraints at the core of part-time service.

Many such re-alignments lie in direct opposition to the recommendations of the report. As an example, if the Regular Force wants to incentivize the same soldier and leader-types as their Regular Force counterparts within a part-time paradigm, it would do well to consider de-coupling the Reserve career progression structure from the Regular Force, so as to create an environment that allows higher quality (but less available due to their success in civilian life) personnel to achieve and progress.[9] Failing to do this will simply accelerate the current race towards mediocrity, which will only further hamper the Army Reserve's ability to enhance its leadership, and in turn, improve support to the Regular Force through better staff support and training.

The Auditor General's report fails to examine the Reserves as more than Regular Force augmentees within the CAF. While this may be the case for the 5% of reservists that represent augmentees – it ignores 95% of the organization of citizen-soldiers who represent a pool that could be leveraged in other ways, such as through employing them in part-time capacities related to their civilian professional skills. These members include engineers, lawyers, doctors, architects, and project managers, to name a few. These officers and Senior NCOs represent, not only the senior leadership core of the Reserves so often ignored, due to their inability and unavailability to be deployed, but also a huge potential pool of specialists and generalists that could act in consulting roles within the CAF. They would have the benefit of their civilian experience, tempered with their understanding of the military ethos and culture. These traits combined would have huge potential within the CAF to support sober second thought to policy and procedures throughout the institution.

In the end, the recommendations of the Auditor General's report that more training, money, personnel, and material will solve the problem ignores something more fundamental and at

the core of the challenges faced by the Reserves. The Reserves are distinct culturally from the Regular Force in a way that impacts the way Reservists think, work, and live. The Auditor General and Regular Force leaders need to start with this reality as the baseline for any change, and then look to thoroughly understand these components of Reserve culture before embarking upon any strategies that 'tinker' with the inner-workings of an institution that pre-dates its own.

Major Daniel A. Doran, *a combat engineer, holds a Bachelor's Degree in Civil Engineering from the Royal Military College, a Master's Degree in Human Security and Peace Building from Royal Roads, and an MBA from the John Molson School of Business. He has served as Deputy Task Force Engineer in Afghanistan (Op Athena, ROTO 1) and as an UN Military Observer in Sudan (UNMIS). He is currently a reservist and the Deputy Commanding Officer at 34 Combat Engineer Regiment, Montreal, Quebec. In his civilian life, Major Doran works as the Associate Director, Project Management (Facilities Management and Ancillary Services) at McGill University.*

Further US/Canadian cooperation during Exercise *Maple Resolve* at CFB Wainwright, 27 May 2016.

NOTES

1. Auditor General of Canada, *Report 5 – Canadian Army Reserve – National Defence* (Ottawa: Office of the Auditor General, 2016), p. 31.
2. *Ibid*, p. 28.
3. *Ibid*.
4. *Ibid*, p. 27.
5. *Ibid*, p. 31.
6. Daniel Doran, *Re-Defining the Army Reserves for the 21st Century*. (Kingston: Canadian Defence Academy Press, 2013), p. 74.
7. Daniel Doran, *The PLQ Mod 6 Conundrum: How the Army Punishes Reservists for Civilian Achievement*. (Kingston: Canadian Defence Academy Press, 2012), p. 78.
8. [illegible], *Why Corporate Culture Eats Strategy for Breakfast*, (Washington DC: Huffington Post Press, 2016).
9. Daniel A. Doran, *Attrition and Retention in the Reserves*, (Kingston, ON: Canadian Defence Academy Press, 2016), p. 59.

Then-Lieutenant-General Jonathan Vance, then-Commander Canadian Joint Operations Command, passes the Chief Warrant Officer pace stick from CWO Gérard Poitras (centre), Outgoing Command CWO, to CWO Gaudreault (right), Incoming Command CWO, during the CJOC Change of Command and Change of Appointment Ceremony in Ottawa, 2 June 2015.

Expanding Horizons, Leading the Future: The Role of the Chief Petty Officer 1st Class (CPO1) / Chief Warrant Officer (CWO)

by CWO Sherman Neil and CWO Richard Gillis

Introduction

This short article formally addresses the core obligations and responsibilities of CPO1/CWOs in the Canadian Armed Forces (CAF). It transcends environment and occupation, going to the very essence of what every CPO1/CWO must emulate, regardless of employment.

Background

In an increasingly complex and ever evolving operating environment, multi-disciplinary, comprehensive, and innovative approaches are critical enablers to sustain Canada's defence and security requirements, now and into the future.[1] Without a doubt, CPO1s/CWOs represent a vast depth of experience, wisdom, professionalism, ethics, and integrity, whose core competencies have served the CAF well in the past, and must remain sacrosanct at the operational and tactical levels.[2] CPO1s/CWOs are also closely involved in leading an institution that presents two inseparable faces: a profession tasked with the defence of the state, embedded in the wider Department of National Defence (DND), where "[institutional excellence] is especially important because the current and proximate security environment compels it."[3] The past two decades have shown that CPO1s/CWOs must also be strong contributors to CAF leadership teams[4] immediately upon employment by participating in the decision-making cycle, which converts *strategic intent* into *operational and tactical effectiveness.* In order to meet these demands, it is essential that CPO1s/CWOs be capable of understanding, adapting and prevailing despite operational complexity and the challenges of balancing institutional imperatives for professional effectiveness and organizational efficiency. The ability to transform and adjust to new realities will be critical to the continued success of the CAF and CPO1s/CWOs have an important role to play in both hemispheres of the department.

The current state of CPO1/CWO succession planning has not evolved sufficiently to keep pace with the institutional requirements envisioned in *Beyond Transformation: The CPO1/CWO Strategic Employment Model*, the *Leadership Development Model*, and supported in the *Canadian Armed Forces Professional Development System Study*.[5] To that end, the role of CPO1s/CWOs must be clearly defined, not only for those succession planned, but for all of them. They will need to be developed systematically, over time, and specifically employed within a model that synchronizes all the pillars of professional development[6] and competencies, which will expand its strategic contribution to operational and institutional excellence.[7]

The Role

As members of the Defence Team, CPO1s/CWOs occupy a unique position within the framework of the CAF. They perform three equally important functions within our institution: they serve as trusted advisors within leadership teams, co-stewards of the Profession of Arms (POA) in conjunction with CAF Senior Officers, and as custodians of the Non-Commissioned Members (NCM) Corps.

CPO1s/CWOs are developed over the course of their careers. They are the product of a structured professional development system, and have been promoted through the ranks within their respective occupations, based upon both merit and potential, in order to fill a service requirement within the CAF. Over time, as their spheres of influence[8] and scope of responsibilities[9] increase, they begin to evolve from exerting *direct influence* (leading people) to performing *indirect influence* (leading the institution).[10]

Member of the Leadership Team

CPO1/CWOs provide knowledgeable advice grounded in critical thinking, supported by ethical reasoning, and cultured in practical experience.

While the definition of a Leadership Team may be flexible, the relationship between a CPO1/CWO and an Officer holding Command is unique. This partnership is formed by the deliberate pairing of that officer and the CPO1/CWO[11] to meet the needs of the command or environment. As the highest ranking NCMs within the CAF, CPO1s/CWOs have been entrusted by the Chief of Defence Staff (CDS) to serve as effective advisors to the senior leadership of our military. A commander should endeavor to seek the advice of his CPO1/

The Coxswain, Chief Petty Officer 1st Class Phillip Hampson, greets crew members from the Spanish Auxiliary Ship *Patiño* onboard HMCS *St. John's* during a Mediterranean crew excursion as part of Operation *Reassurance*, 21 March 2017.

CWO in order to get the NCM perspective and 'buy-in' that will lead to mission success. Only then will the Senior Officer and the CPO1/CWO cultivate an atmosphere of respect, trust, and "unquestioned confidence"[12] in each other's abilities, resulting in an integrated leadership team. As such, CPO1s/CWOs represent an important conduit, bringing distinctive and valuable contributions as loyal members of leadership teams. Their competencies, experience, knowledge, training, and education[13] complement those of their commanders, thus enabling more informed decisions.

Members of a leadership team gather leadership characteristics and attributes as they have different experiences in both leading *people* and leading the *institution*. Their synergy in using a combination of direct and indirect influence is necessary for successful accomplishment of essential outcomes. It is this set of complementary skills that makes the pairing of Senior Officers and CPO1s/CWOs so unique.

CPO1s/CWOs are key enablers and change agents who exert influence upon conditions of service, as well as upon the formulation and implementation of policy changes that affect uniformed personnel, civilian employees, and their families.[14] They come from a "unique position of credibility when communicating"[15] because of their trusted position as senior advisors and confidants. In line with our military ethos, every CPO1/CWO must possess the moral courage to speak truth to power. This trust must also be maintained throughout the NCM Corps by consistently being an example of professionalism in all circumstances. The CPO1/CWO must be able to bridge the gap between both the Officer and NCM Corps by communicating up and down the chain of command, using an extensive network that is based upon the relationships they have been built over the span of their careers.

Further to meeting the expectations of these responsibilities, a certain number of CPO1s/CWOs will also lead their Occupations and Branches. Their qualifications, education, and training, gained over the course of their careers, allow these subject matter experts to provide knowledge and guidance that is focused towards either an Occupational or an Environmental domain on all matters affecting NCMs, from professional development to succession management principles. These responsibilities are critical in providing the institution with a platform upon which training and education can be built.

Lieutenant-General Steve Bowes (left), then-Commander of Canadian Joint Operations Command, presents Chief Petty Officer 1st Class Andrew Tiffin, outgoing JTF-1 Chief Warrant Officer, with his General Service Medal in recognition of CPO1 Tiffin's service during Operation *Impact*, 3 June 2016.

DND photo RP006-2016-0019-005 by Corporal Jay Ekin

CWO Gaudreault, CJOC CWO, addresses members of Land Task Force Rotation 6 in Camp Albertshof during *Allied Spirit V* of Operation *Reassurance*, 2 October 2016.

Co-Stewardship of the Profession of Arms (POA)

> *"Given a choice between self-serving behavior and pro-organizational behavior, a steward's behavior will not depart from the interests of his or her organization. [...] Thus, even where the interests of the steward and the principal are not aligned, the steward places higher value on cooperation than defection. The behavior of the steward is collective, because the steward seeks to attain the objectives of the organization."*[16]

The POA is comprised of experts in the lawful, ordered application of military force,[17] serving under the authority of the Canadian Government. They are trusted professionals who defend Canadian rights and interests. The core military values – duty, loyalty, integrity, and courage – are the heart of the POA. "The legitimacy of the [POA] in Canada essentially depends upon members fulfilling their professional responsibilities in accord with Canadian values, Canadian and international laws, and the Canadian military ethos."[18] Members of the POA share a common loyalty toward doctrine that ensures the organizational effectiveness of this unified force. To maintain the health of the POA, we must achieve the appropriate balance between the functional imperative of professional effectiveness and the societal responsibility to be subordinate to civil authority and to reflect national values.[19]

Stewards of this profession are responsible to achieve mission success, while considering member well-being, internal integration, and the external adaptability of the institution, all the while fostering the ethical conduct of CAF members, based upon Military Ethos.[20] It is through these responsibilities that stewards maintain the trust of the government they serve, and ultimately, the confidence of the Canadian people to meet its mandate. The public's trust and the belief in its military are non-negotiable.

As co-stewards of the POA, CPO1s/CWOs are instrumental in nurturing the four attributes of the POA: military ethos, identity, expertise, and responsibility.[21] Competent and committed, they have an obligation to model and foster the practice of ethics, which includes respecting the dignity of all persons, serving Canada before self, and obeying and supporting lawful authority such that members of the CAF and members of the Defence Team will consistently perform their duties to the highest ethical standards.

As the future security environment will challenge all aspects of the POA, the co-stewards must help build a force capable of professional standards that will exceed the expectations of Canadian society. This trust between the CAF and Canadian society can be achieved by fostering an ethical culture that will ensure a proper balance between military identity and Canadian values.

Custodian of the NCM Corps

"NCM Corps 2020 established the criteria for a fully professional NCM corps and initiated a restructuring of NCM courses for the most junior, through intermediate and advanced courses, culminating in a [CPO1/CWO] qualification. These actions ensure that those selected to the highest NCM ranks are prepared for the responsibilities associated with their role as "custodians" of the NCM corps and "co-stewards" of the profession of arms."[22]

If co-stewards of the POA ensure Canadian values are respected, the custodian of the NCM Corps is responsible for maintaining a distinct military identity grounded in fundamental beliefs and expectations about military service, including the acceptance of unlimited liability, fighting spirit, discipline, and teamwork.[23] This responsibility is an important stability pillar in an ever-changing organization.

As custodians of the NCM Corps, CPO1s/CWOs must be keenly aware of the delicate balance between mission success and member well-being by taking proactive steps to ensure institutional excellence in areas including, but not limited to welfare, efficiency, and good discipline. This role shall never be taken lightly, and it must be transmitted to those who follow them.

CPO1s/CWOs have a responsibility to invest in our Professional Development (PD) System, and to support their subordinates' participation in, not only military training and professional military education, but also through the provision of personal lifelong learning and experiential opportunities. Additionally, they are responsible for the development of the NCM Corps by ensuring that the knowledge and expertise they have gained over the course of their careers is mentored to the next generation. Their character and military experiences must shape and create a fighting spirit that is the hallmark of a highly effective force.

As the most senior ranking NCMs, CPO1s/CWOs are entrusted to protect and promote our military customs and traditions, which "…produce special social structures that contribute to a sense of organic unity and military identity."[24] They must also ensure that organizational stability is balanced against the need to adapt to rapid changes.[25]

Conclusion

This cadre of professionals represents the culmination of many years of experience, knowledge, training, education, and self-development. Regardless of their service, occupation, or specific job, each and every CPO1/CWO must share the core responsibilities of advisor, co-steward of the POA, and custodian of the NCM Corps. Their sphere of influence and scope of responsibility can range from the tactical, where they are firmly anchored in the direct leading of people, to the strategic, where their effect is more indirect. CPO1s/CWOs require a deliberate ability to anticipate and create the conditions necessary for operational success and institutional excellence. It is these three unique functions of providing an essential and distinct capability to the leadership team, co-stewarding the Profession of Arms, and embodying the role of custodian of the NCM Corps which form the bedrock upon which all employment must be developed and their importance safeguarded for future generations.

Chief Warrant Officer Sherman Neil, MMM, CD, *is currently the Project Manager for the CPO1/CWO Strategic Employment Model project in Ottawa, Canada.*

Chief Warrant Officer Richard Gillis, CD, *is currently the Project Lead for the CPO1/CWO Strategic Employment Model project in Ottawa, Canada.*

The authors would like to thank Lisa Tanguay, Maxime Rondeau and Jean-François Marcoux for reviewing this article and for their valuable comments.

CMJ

DND photo SW2016-0167-05 by Leading Seaman Brad Upshall

Members of the Joint Task Force Nijmegen 2016 contingent are greeted at the airport in Lille, France, by Regimental Sergeant Major Chief Warrant Officer Luc Moreau, 15 July 2016.

NOTES

1. Department of National Defence, *The Future Security Environment 2013-2040*, Chief of Force Development, Ottawa, 2014.
2. Department of National Defence, *Beyond Transformation: The CPO1/CWO Strategic Employment Model*, Chief of Force Development, Ottawa, 2012, p. 2.
3. Major-General Éric Tremblay and Dr. Bill Bentley, "Institutional Excellence: An Initial Road Map," in *Canadian Military Journal*, Vol 16, No 1, 2015, p. 14.
4. Canadian Defence Academy, *Canadian Armed Forces Professional Development System Study – Final Report*, 16 December 2014, Kingston, page v.
5. *Canadian Armed Forces Professional Development System Study*. On the specific issue of succession planning, see Robert W. Walker, *The Professional Development Framework: Generating Effectiveness in Canadian Forces Leadership*, Canadian Defence Academy, Canadian Forces Leadership Institute, Technical Report 2006-01, Kingston, 2006, p. 43. Walker's model hinges upon achieving congruence between CAF overall effectiveness, leadership development, and CAF applications, such as succession planning, which are the outcomes. Effectiveness and leadership development components have already been captured in doctrine and the professional development system. The "outcomes" component of the model, as envisioned in the leadership manuals, remains to be systematically implemented. Reviewing and evolving succession planning based upon a competency approach would therefore be one of the next logical steps in the larger CAF modernization process.
6. The four pillars of professional development are education, training, experience, and self-development.
7. *Generating Effectiveness in Canadian Forces Leadership*.
8. The CPO1/CWO SEM Project defines "sphere of influence" as areas of activity over which a CPO1/CWO exerts influence (2016).
9. The CPO1/CWO SEM Project defines "scope of responsibility" as the range of activities, duties, and responsibilities that a CPO1/CWO is reasonably expected to carry out or fulfill within the domain of their job or position (2016).
10. Department of National Defence, *Leadership in the Canadian Forces: Conceptual Foundations*, Canadian Defence Academy, Canadian Forces Leadership Institute, Kingston, 2005, p. 7.
11. Department of National Defence, *Institutional Leadership 2030* (Draft version), Canadian Defence Academy, Kingston, 2015.
12. *Beyond Transformation*, p. 17.
13. *Ibid.*, p.18. See also Karen J. Rankin *et al.*, *Canadian Armed Forces Competency Dictionary (CAF CD): Content Integrity and Consistency Validation*, Director General Military Personnel Research and Analysis, Ottawa, 2015, and Department of National Defence, "Non-Commissioned Members General Specification," in *Canadian Forces Manual of Military Employment Structure*, Vol. 2, Part 2, (A-PD-055-002/PP-002).
14. Chief Warrant Officer Daniel Moyer, *Roles and Responsibilities of the Non-Commissioned Officer Tactical to Strategic*, Command Senior Enlisted Leader Allied Land Command, 14 April 2016.
15. Lieutenant-Colonel Timothy D. Connell, *Developing Strategic Leaders in the NCO and Warrant Officer Corps*, United States Army War College, 2013, p. 5
16. James H. Davis *et al.*, "Toward a stewardship of theory of management," in *Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 1, 1997, p. 24.
17. Department of National Defence, *Duty with Honour: The Profession of Arms in Canada*, Canadian Defence Academy, Canadian Forces Leadership Institute, Kingston, 2009, p.10.
18. *Ibid.*, p. 16.
19. *Ibid.*, pp. 40-42.
20. *Conceptual Foundations*, p. 19.
21. *Duty with Honour*, pp. 14-23.
22. Department of National Defence, *Leadership in the Canadian Forces: Leading the Institution*, Canadian Defence Academy, Canadian Forces Leadership Institute, Kingston, 2005, p. 14.
23. *Duty with Honour*, p. 26.
24. *Ibid.*, p. 20.
25. *Conceptual Foundations*, p. 34.

WILDLIFE GmbH/Alamy Stock Photo E5YF58

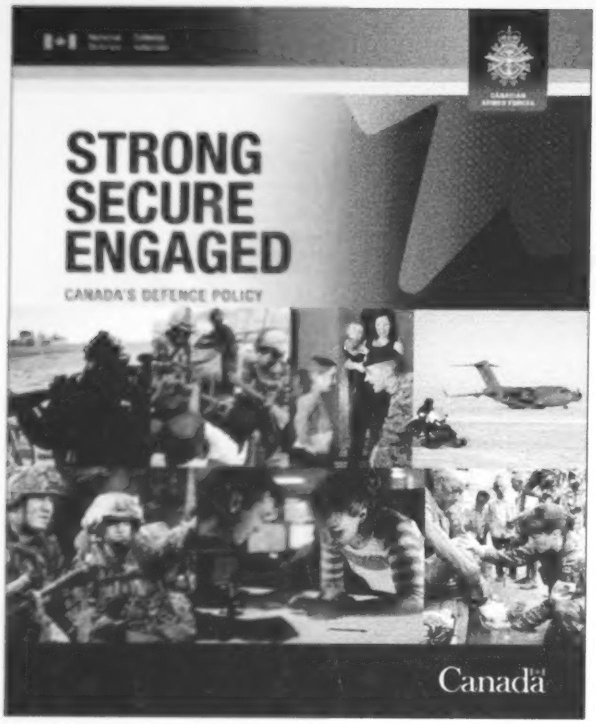
Northern Lights, also known as *Aurora Borealis*, at moonset.

Strong, Secure, Engaged: The Liberal Defence Policy Statement of 2017

by Martin Shadwick

Although scarcely two years old, the Liberal government of Prime Minister Justin Trudeau has published, or encouraged the publishing, of an impressive array of defence-themed studies, reports, speeches, and policy statements. To the defence plank in the Liberal campaign platform of 2015, one can add the governmental and non-governmental literature associated with the defence policy consultation process of 2016 (i.e., a 27-page Public Consultation Document, six multiple-topic and three specialized roundtables, "consultation events" hosted by Members of Parliament and assorted non-governmental organizations, numerous formal submissions and 20,000 entries online), the deliberations of a high-level Ministerial Advisory Group, insightful reports by Parliamentary committees, some candid speeches by Minister of National Defence Harjit Sajjan and a particularly oft-cited speech by Minister of Foreign Affairs Chrystia Freeland on 6 June 2017 (given events on an earlier sixth of June, arguably a most appropriate date on which to offer reflections on Canada's foreign policy priorities). The end product of Ottawa's defence policy review, *Strong, Secure, Engaged*, was, not coincidentally, rolled out one day later. Noticeably more detailed than its white paper and *de facto* white paper predecessors of recent decades, the copiously illustrated (and alliteration-heavy) policy document promised a "new vision"—and extensive capital investments—for Canada's armed forces while devoting unprecedented attention to personnel issues and the "health and wellness" needs of serving and retired military personnel. These will be the subject of a follow-on column.

Unconventionally but thoughtfully setting the stage for *Strong, Secure, Engaged* was Chrystia Freeland's speech—delivered, most appropriately, in the House of Commons—on Canada's foreign policy priorities in the contemporary world. "Two global conflicts and the Great Depression, all in the span of less than half a century," noted the minister, "taught our parents and grandparents that national borders must be inviolate; that international trading relationships not only created prosperity but also peace; and that a true world community, one based on shared aspirations and standards, was not only desirable but essential to our very survival. That deep yearning toward lasting peace led to the creation of international institutions that endure to this day—with the nations of Western



Europe, together with their transatlantic allies, the United States and Canada, at their foundation. In each of these evolutions in how we humans recognize ourselves, Canadians played pivotal roles. […] It is important to note," continued the minister, "that when sacrifice was required to support and strengthen the global order—military power, in defence of our principles and our alliances—Canada was there. In the Suez, in Korea, in the Congo, in Cyprus, in the First Gulf War, in the Balkans, in Afghanistan, up to and including today in Iraq, among many other places, Canada has been there. […] Today, it is worth reminding ourselves why we step up—why we devote time and resources to foreign policy, defence and development, why we have sent Canadian soldiers, sailors, aviators, diplomats, aid workers, intelligence officers, doctors, nurses, medics and engineers into situations of danger, disaster and chaos overseas, even at times when Canadian territory was not directly at risk. Why do we spend billions on defence, if we are not immediately threatened?"

Although one "could easily imagine a Canadian view that says […] let's turn inward. Let's say Canada first. Here's why that would be wrong. First, though no foreign adversary is poised to invade us, we do face clear challenges. Climate change […], [c]ivil war, poverty, drought and natural disasters anywhere in the world threaten us as well—not least because [they] spawn globally destabilizing mass migrations. The dictatorship in North Korea, crimes against humanity in Syria, the monstrous extremists of Daesh, and Russian military adventurism and expansionism also all pose clear strategic threats to the liberal democratic world,

North Korean leader Kim Jong Un in Pyongyang, released by Korean Central News Agency (KCNA) 4 August 2016.

including Canada. Our ability to act against such threats is limited. It requires cooperation with like-minded countries. […] Some think, some even say, we should [take a] free ride on U.S. military power. Why invest billions to maintain a capable, professional, well-funded and well-equipped Canadian military? The answer is obvious: To rely solely on the U.S. national security umbrella would make us a client state. And although we have an incredibly good relationship with our American friends and neighbours, such a dependence would not be in Canada's interest. That is why doing our fair share is clearly necessary. It is why our commitment to NORAD, and our strategic relationship with the United States, is so critical. It is by pulling our weight in this partnership, and in all our international partnerships, that we, in fact, have weight. To put it plainly: Canadian diplomacy and development sometimes requires the backing of hard power. Force is of course always a last resort. But the principled use of force, together with our allies and governed by international law, is part of our history and must be part of our future."

In its assessment of today's "complex, unpredictable security environment," the 2017 defence policy statement, in turn, stressed that "three key security trends will continue to shape events." These trends included: (a) the evolving balance of power (i.e., the "return of major power rivalry, new threats from non-state actors, and challenges in the space and cyber domains [that] have returned deterrence to the centre of defence thinking", a changing Arctic, and numerous challenges to global governance); (b) the changing nature of conflict (i.e., its growing complexity, the "grey zone" and hybrid warfare, the linkages between inter- and intra-state conflict, global terrorism, the security challenges imposed by climate change, increased weapons proliferation, and the changing nature of peace operations); and (c) the rapid evolution of technology (i.e., the *rise of*, and *challenges to*, the cyber and space domains).

Given the uncertainty and complexity of the global security environment—and its multi-faceted implications for Canada—the country would "continue to invest in a multi-purpose, combat-ready force that is able to act decisively and deliver results across the full spectrum of operations. The roles and missions of the Canadian Armed Forces have traditionally been characterized in geographic terms, with distinct lines drawn between domestic, continental and international responsibilities. The Canadian Armed Forces' commitment to defending Canada and the broader North American continent and contributing to international peace and security will be stronger than ever. However, making sharp distinctions among the missions that fulfill these roles is becoming less and less relevant in the new security environment. The rise of borderless challenges such as terrorism and cyber attacks, the increasingly strong connection between global stability and domestic security and prosperity, and the fact the Canadian Armed Forces is as likely to support broader whole-of-government efforts abroad as it is at home, mean that its three traditional roles are becoming more and more intertwined."

DND photo ET2015-5118-005 by Leading Seaman Ogle Henry

HMCS *Winnipeg* sails the Eastern Atlantic Ocean on ship's transit to Exercise *Trident Juncture* during Operation *Reassurance*, 21 October 2015.

DND photo ET2016-0469-03 by Corporal Carbo Orellana

HMCS *Chicoutimi* escorts People's Liberation Army (Navy) ships visiting Victoria on behalf of the Chinese military, 13 December 2016.

Consequently, the "eight new core missions" of the Canadian Armed Forces identified in the 2017 policy document "must reflect this reality. Instead of being simply divided geographically, they are now also plotted against the spectrum of military options. These missions are all critical to delivering on Canada's defence objectives, and are not listed in order of priority": (a) detect, deter and defend against threats to or attacks on Canada; (b) detect, deter and defend against threats to or attacks on North America in partnership with the United States, including through NORAD; (c) lead and/or contribute forces to NATO and coalition efforts to deter and defeat adversaries, including terrorists, to support global stability; (d) lead and/or contribute to international peace operations and stabilization missions with the United Nations, NATO and other multilateral partners; (e) engage in capacity building to support the security of other nations and their ability to contribute to security abroad; (f) provide assistance to civil authorities and law enforcement, including counter-terrorism, in support of national security and the security of Canadians abroad; (g) provide assistance to civil authorities and non-governmental partners in responding to international and domestic disasters or major emergencies; and (h) conduct search and rescue operations.

To the relief of Canada's maritime forces, the 2017 defence plan "fully funds, for the first time, the […] full complement of 15 Canadian Surface Combatants [CSC] necessary to replace the existing [*Halifax*-class] frigates and retired [*Iroquois*-class] destroyers. Fifteen. Not "up to" 15 and not 12. And definitely not six," stressed defence minister Sajjan, "which is the number the previous government's plan would have paid for, as the Parliamentary Budget Officer [has] reported…." The single class of 15 Canadian Surface Combatants, noted a Backgrounder, would be "capable of meeting multiple threats on both the open ocean and the highly complex [littoral] environment." The policy statement also pledged to move forward with the inherited plans for two joint support ships and five-to-six Arctic Offshore Patrol Ships. The Trudeau government's pledge of full funding for the Canadian Surface Combatant—clearly the future backbone of the RCN—represents no small undertaking but, that said, the CSC will require substantial and sustained funding over multiple decades and multiple governments. Whether that will ultimately generate a fleet of 15 comparatively high-end frigates, or something rather less, remains to be seen—particularly when even major navies have been directed, for financial, political and other reasons, to plan for high/low or high/intermediate mixes of frigates (i.e., the Royal Navy's Type 26 and projected intermediate Type 31). The commitment to the joint support ships is welcome, but a case can continue to be made for the acquisition of an additional support ship possessing greater multi-role flexibility (i.e., replenishment, sealift, support to forces ashore and Humanitarian Assistance and Disaster Relief) than either the JSS or the interim '*Resolve*-class' conversion. Such a ship, either a conversion or new-build, would appear to be a logical match for the defence priorities set down by the Trudeau government.

The policy statement also pledged to "modernize the four *Victoria*-class submarines", acquire "new or enhanced naval intelligence, surveillance, and reconnaissance systems, upgraded armament, and additional systems for current and future platforms allowing for more effective offensive and defensive naval capacities" and "upgrade the lightweight torpedoes carried by surface ships, maritime helicopters and maritime patrol aircraft." The pledge to modernize the four *Victoria*-class submarines has been well-received in some quarters, but some observers have bemoaned the absence of a submarine replacement plan, and, concomitantly, the absence of a rebalancing of the ratio of submarines to major surface combatants in the Canadian fleet.

For the RCAF, the cornerstone of the 2017 defence policy statement was the pledge to replace the aging CF-18 fleet with 88 "advanced fighter aircraft" following an "open and transparent competition." The new fleet, substantially larger than the 65-strong fighter force envisaged by the Harper government's

DND photo WT01-2017-0073-116 by Master Corporal Malcolm Byers

A Canadian Ranger receives an orientation ride on a LAV 6.0 armoured vehicle by members of Land Task Force Pacific in Williams Lake, BC, during Operation *Lentus 17-04*, 25 July 2017.

Canada First Defence Strategy, would help to "counter today's evolving threat environment," "improve [Canada's] air control and attack capability," and "allow us to fully meet both our NORAD and NATO commitments simultaneously." In a cryptic passage, the policy statement also reported that the Government of Canada was "continuing to explore the potential acquisition of an interim aircraft to supplement the [legacy] CF-18 fighter aircraft fleet until the completion of the transition to the permanent replacement aircraft…" Dating back, at least in formal terms, to the Trudeau government's November 2016 announcement that it planned to acquire 18 Boeing F/A-18E/F *Super Hornets*, the interim fighter concept has drawn fire from various quarters, including a plethora of retired air force commanders, for being overtly political, expensive, "strategically unwise" and a wasteful diversion of scarce aircrew and groundcrew (see, for example, John Ivison, "Fighter Jet Deal 'Makes no Sense,' Liberals Told," *National Post*, 23 February 2017). In a 2017 survey conducted by the Macdonald-Laurier Institute, fully 88 percent of the defence specialist respondents rejected the interim *Super Hornet* proposal. Should, however, the Trudeau government wish to reconsider the interim fighter option, it may have been provided with a most convenient out by Boeing's decision to ask the United States Department of Commerce and International Trade Commission to investigate subsidies for Bombardier's C-Series airliner.

In addition to the 88 advanced fighter aircraft, the 2017 defence policy statement pledged to: (a) replace the CC-150 *Polaris* with a next generation strategic air-to-air tanker-transport; (b) replace the CP-140 *Aurora* with a next generation multi-mission ISR aircraft (one trusts that Ottawa will resist, as the first Trudeau government did in the mid-1970s, political and industrial lobbying for a superficially attractive but operationally and financially suspect made-in-Canada solution to maritime patrol/ISR requirements); (c) replace the CC-138 *Twin Otter* utility transport aircraft; (d) acquire new short-range and medium-range air-to-air missiles; (e) invest in medium-altitude remotely piloted systems; (f) "sustain domestic search and rescue capability, to include life extension of existing systems, acquisition of new platforms, and greater integration with internal and external partners"; and (g) "operationalize the newly-acquired Fixed-Wing Search and Rescue [i.e., C295W] fleet". The defence policy statement also pledged to: (h) upgrade/life-extend, to varying degrees, the CH-149 *Cormorant* SAR helicopter, the CC-130J *Hercules* airlifter, and the CH-146 *Griffon* utility tactical transport helicopter; (i) "acquire space capabilities meant to improve situational awareness and targeting, including replacement of the current RADARSAT system[…]; sensors capable of identifying and tracking debris in space that threatens Canadian and allied space-based systems[…]; and space-based systems that will enhance and improve tactical narrow- and wide-band communications, including throughout

Canada's Arctic region;" (j) upgrade air navigation, management and control systems; (k) acquire new aircrew training systems; and (l) "acquire new Tactical Integrated Command, Control, and Communications, radio cryptography, and other necessary communications systems."

Although devoid of a CSC or fighter-like megaproject, the capital investments projected for the Canadian Army—which "will recapitalize *many* [emphasis added] core capabilities"—are deemed by the 2017 policy statement as "fundamental to [the army's] future effectiveness as a combat-ready force." *Strong, Secure, Engaged* seeks to: (a) acquire "ground-based air defence systems and associated munitions capable of protecting all land-based force elements from enemy airborne weapons;" (b) acquire a new multi-purpose anti-armour, anti-structure weapon system; (c) procure 20,000 new assault rifles; (d) upgrade the light armoured vehicle fleet "to improve mobility and survivability;" (e) replace the family of armoured combat support vehicles, including command vehicles, ambulances and mobile repair teams vehicles; (f) modernize logistics vehicles, heavy engineer equipment and light utility vehicles; (g) acquire "all-terrain vehicles, snowmobiles and larger tracked semi-amphibious utility vehicles optimized for use in the Arctic environment;" (h) acquire "communications, sustainment, and survivability equipment" for the Army light forces, including improved lightweight radios and soldier equipment; (i) modernize land-based command and control, intelligence, surveillance and reconnaissance systems; (j) improve "the Army's ability to operate in remote regions by investing in modernized communications, shelters, power generation, advanced water purification systems, and equipment for austere environments;" (k) acquire new night vision and related systems; and (l) modernize "the fleet of Improvised Explosive Device Detection and Defeat capabilities."

Lengthy and eclectic, the capital investment list identified by the 2017 defence policy statement provides a useful—if sobering—insight into the capability gaps and deficiencies that have developed over recent years and decades in the Canadian Army. That said, the number of references to "light forces," expanded "light forces capability" and "light" vehicles will raise concerns in some quarters over the future of heavy armour (i.e., the *Leopard C2* main battle tank).

In addition to adding 605 personnel to Canada's Special Operations Forces—an eminently sensible enhancement, given the high operational tempo of SOF formations—the 2017 defence policy statement pledged to: (a) "acquire airborne ISR platforms" (long-mooted and potentially quite useful, but with a number of potentially awkward intelligence-gathering and domestic privacy implications); (b) "recapitalize existing commercial pattern, SUV-type armoured vehicles"; (c) "modernize and enhance [SOF] Command, Control and Communications information systems, and computer defence networks"; and (d) "enhance next generation [SOF] integrated soldier system equipment, land mobility, and maritime mobility and fighting vehicle platforms."

Aerial photograph of Nunavut, taken from a CC-177 *Globemaster III* aircraft during Operation *Nevus*, 10 June 2016.

Other initiatives outlined in the 2017 policy document focused upon the future of the reserves, the bolstering of academic outreach (i.e., $4.5 million per year for a "revamped and expanded defence engagement program, including collaborative networks of experts, a new scholarship program, and an "expansion of the existing expert briefing series and engagement grant program"), an enhanced presence in the Arctic and improvements in the defence procurement system. While noting that "the Reserve Force has a long history of making important contributions to the Canadian Armed Forces across the spectrum of operations, most recently during the Afghan conflict," the policy statement posited that "fundamental changes are necessary for the Reserve Force to meet its full operational potential." Reserve Force units and formations would consequently be assigned "new roles that provide full-time capability to the Canadian Armed Forces through part-time service," including light urban search and rescue, chemical, biological, radiological, and nuclear defence, combat capabilities such as direct fire, mortar and pioneer platoons, cyber operators, intelligence operators, naval security teams, and linguists. Existing roles assigned to the reserves, including information operations, combat support and combat service support, and air operations support technicians, would be enhanced. There is much of merit in this list, although there could be nervousness in some reserve quarters over an apparent shift to niche specialization.

In the Arctic, new initiatives included "enhancing the mobility, reach and footprint of the Canadian Armed Forces… to support operations, exercises, and the Canadian Armed Forces' ability to project force into the region," aligning the Canadian Air Defence Identification Zone (CADIZ) with our sovereign airspace, enhancing and expanding "the training and effectiveness of the Canadian Rangers to improve their functional capabilities within the Canadian Armed Forces," collaborating "with the United States on the development of new technologies to improve surveillance and control, including the renewal of the North Warning System," and conducting "joint exercises with Arctic allies and partners and support the strengthening of situational awareness and information sharing in the Arctic, including with NATO." Those and related declarations, suggested Arctic authority Rob Huebert, underscored a shift from a sovereignty-focused approach to the Arctic to a security-focused approach. In a quest for "effective" defence procurement—which, the 2017 defence policy statement correctly observed, was "essential for ensuring public trust"—new initiatives included reducing "project development and approval time in the Department of National Defence by at least 50 percent for low-risk and low-complexity projects through improved internal coordination, increased delegation and strengthened approval processes" and growing and professionalizing "the defence procurement workforce in order to strengthen the capacity to manage the acquisition and support of today's complex military capabilities." Increased transparency and timeliness of communication with both the defence industry and the public would also be pursued.

Initial reaction to the 2017 policy statement from defence analysts and other stakeholders was predictably mixed, ranging from near-universal endorsements for its attention to "health and wellness," to assorted complaints over a perceived lack of detail at some junctures, a perceived lack of specificity regarding defence policy priorities, and the somewhat unorthodox sequencing of the 'chapters' in the defence policy statement. The overwhelming focus of attention, however, was the adequacy (or otherwise) of the additional funding promised by the Trudeau government. A *Globe and Mail* editorial of 7 June 2017 adopted a middle path, lamenting that the aim of the new defence plan "is to allow the Canadian [Armed] Forces, a decade from now, to be able to do roughly what the Canadian [Armed] Forces were doing, a decade ago" while acknowledging that the Trudeau government "nevertheless is promising to spend more on defence—not less. It is promising to reverse the decline in the Canadian [Armed] Forces, not accelerate it. And it's promising to greenlight the two biggest ticket items, fighter jets and [combatant] ships, despite huge price tags and massive cost escalation. This is not nothing." Indeed, as the defence minister noted, the defence budget would grow, on a cash basis, from $18.9 billion in 2016-17 to $32.7 billion in 2026-27. These figures, he added, did not include the costs of future major operations or NORAD modernization. Further substantial injections of new money would appear post-2026-27. In many respects, though, the real question may not be the total amount of new funding—important as that is—but the *speed* with which the new monies actually arrive.

Martin Shadwick *has taught Canadian Defence Policy at York University in Toronto for many years. He is a former editor of* Canadian Defence Quarterly, *and he is the resident Defence Commentator for the* Canadian Military Journal.

Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan

by T. Robert Fowler

Toronto: Dundurn, 2016

271 pages, $21.99

ISBN: 978-1-4597-3516-3

Reviewed by Karen P. Page

Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan: the title alone intrigued me. As a result of my experience in an international support role in Afghanistan in 2011, I have always been curious to learn more about the experiences of fellow Canadian Armed Forces (CAF) members who were directly involved in the combat mission. This book presented an opportunity for me, as it does for any reader. In his preface to *Combat Mission Kandahar*, T. Robert Fowler stated that he hoped his book would "help Canadians gain a better understanding of the challenges their men and women faced in Afghanistan and how well they carried out their duties."[1] That he chose to include recounts of personal experiences lends an element of oral history that breathes life into the topic, while still respecting historical aspects of the mission.

Combat Mission Kandahar is divided into two parts; the first provides a brief history of the conflict and the second relays personal experiences of seven military personnel. For Fowler, one of the challenges was that it was difficult to obtain official information that wasn't severely redacted, and much of what Canadian troops did in Kandahar is hidden in what is termed as the "Fog of War."[2] As a result, Fowler used open sources and interviewed military personnel who had participated in the combat mission to write this book.[3]

The first part begins with two chapters which provide a very brief history of the Afghan conflict, Canada's involvement in the Afghanistan mission from 2001 to the end of the official combat mission in July 2011, and it introduces Counter Insurgency Warfare to situate the reader into the Afghan environment. The second part provides seven accounts of personnel whose duties took them 'outside the wire,' which significantly increased the risk of injury or death, as these duties placed them directly in dangerous situations and districts without the benefit of barriers and guards.[4] Although he does not indicate the number of soldiers with whom he spoke, Fowler clearly states that the seven "stories" were selected "with no other criteria than they each had different duties while in Afghanistan."[5] This is summed up with the subtitle "*Seven Soldiers. Seven Military Specialties. Seven Stories.*"[6]

The seven stories were from personnel who ranged in rank from corporal to captain, and who were involved in diverse roles in the Afghanistan mission. Each of the seven interview chapters provides a brief summary of the type of operations: counter-insurgency; reconstruction; psychological operations; explosive ordnance disposal; mentoring; reconnaissance; and infantry operations. His writing style is engaging, and the reader becomes immersed in each of the individual stories. It is suggested, however, that the recounts of experience provide but a glimpse of what it must have been like for the individuals involved. In my experience, military personnel tend to normalize the situations they encounter while on deployed operations. As a minute example, many Canadians left the Kandahar Airfield with t-shirts that sported the expression "only a rocket attack stops a workout" which reflects how rocket attacks became commonplace and little more than an inconvenience, despite the significant threat that they presented. Therefore, it is likely that the accounts convey but a snippet of the stress, danger, and conditions faced by the soldiers. What I particularly liked about each story is that Fowler provided a quick synopsis of post-combat service comments for the interviewees. Most touching, for me, is the story of Corporal François Dupéré, whose indomitable spirit following severe injuries sustained from an improvised explosive device is indicative of willpower, courage, and enthusiasm for life.

A comment was made in a previous review by Craig Mantle that all the interviewees were male, for which Fowler, in his response to the review, indicated that "(he) would have very much liked to have included a female soldier, particularly a medical technician."[7] From my perspective, the combat mission and experiences are not a gender issue. That the selected stories were only from males does not detract from the value of the recounted experiences. If I were to make a change to the book, it would be a simple addition of the names of the personnel killed during the combat mission.[8] Reference is made in *Combat Mission Kandahar* to some personnel who lost their lives as a result of their mission. While comment on each and every life and experience is beyond the scope of the book, a list of the names of all 158 CAF personnel who lost their lives to the combat mission would recognize the sacrifice of each and every one, and it would be a tribute to their friends and families.

Fowler writes in an engaging manner. Ultimately, he achieved his intent by providing a greater understanding of the challenges

military personnel faced in Afghanistan, and the commitment with which they performed their duties through a glimpse into the experiences of seven personnel. In my opinion, he took it further through depicting the courage, spirit, and tenacity of the interviewees. *Combat Mission Kandahar* is an excellent read, for both a military and civilian audience, and is highly recommended.

Lieutenant-Colonel (Ret'd) Karen P. Page, CD *was a Logistics Officer in the CAF from 1980 to 2014. In addition to her Canadian postings, she served in Geilenkirchen, Germany and deployed to Croatia, Bosnia and Herzegovina, Camp Mirage, Afghanistan and Cyprus. While in Afghanistan from July to December 2011, she was the JNFINCON with the international staff at Command Kandahar Airfield.*

NOTES

1. Robert T. Fowler, *Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan*. (Toronto: Dundurn, 2016), p. 11.
2. Robert T. Fowler, Author's personal website; available at http://www.trobert-fowler.com/blog; accessed 13 July 2017.
3. Robert T. Fowler, *Combat Mission Kandahar*, p. 16.
4. *Ibid.*, p. 63.
5. *Ibid.*
6. Craig Leslie Mantle, Book Review: T. Robert Fowler, *Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan*. (Toronto: Dundurn, 2016), p. 271. Available at http://canadianmilitaryhistory.ca/review-of-t-robert-fowlers-combat-mission-kandahar-by-craig-leslie-mantle/ , accessed 11 July 2017.
7. Website: iCasualties, Operation Enduring Freedom, Canadian Casualties; available at: http://icasualties.org/OEF/Nationality.aspx?hndQry=Canada; accessed 11 July 2017.

Out Standing in the Field – A Memoir by Canada's First Female Infantry Officer

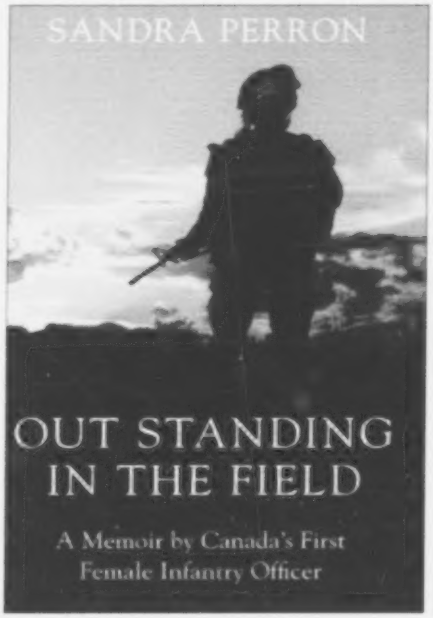
by Sandra Perron

Toronto: Cormorant Books, 2017

[illegible] pages, $24.95

ISBN: [illegible]

Reviewed by Bill Bentley



This reviewer served 34 years in the infantry before being appointed as a Professor at the Royal Military College of Canada (RMCC). However, during my four years as a cadet at RMCC, women had not yet been admitted. By the time I left regimental duty in the early-1980s, women had not yet been admitted into the combat arms. In addition, during my subsequent years in the Canadian Armed Forces (CAF), I served 13 years overseas or on secondments to the Department of Foreign Affairs. All this to say that my perspective has been shaped by not having been directly exposed to the trials and tribulations of integrating women into the combat arms during the time covered by Sandra Perron's book.

That having been said, Sandra has written a heartfelt and compelling story of her personal and professional experiences during this era. I have a strong sense that she has tried to be truly honest, even brutally honest, with both her readers and herself to the extent permitted to humans, which can never reach 100 percent for anyone.

Sandra tells us at the outset that from the age of 14, at least, she was *committed to*, even *obsessed with*, joining the army, and especially, the infantry. When she was able to enlist, the military had not yet opened the combat trades to women, so she joined the Logistics Branch. However, the minute the infantry branch opened to women, she transferred to the Royal 22 Regiment (the fabled 'Van Doos'), and here is where her real story begins.

Much of the early part of the book deals in meticulous detail with her introductory Infantry Phase training through four phases in Gagetown, New Brunswick. Infantry Phase training is very tough indeed, and after Phase 2, all other female applicants had either quit or had failed. The physical and mental challenges any infantry candidate undergoes in this 'boot camp' environment were greatly exacerbated by emotional and psychological pressures induced by the incessant harassment, always conducted with a sexual undercurrent. Some instructors are implicated, but the main problem was clearly with her peers. At the same time, Sandra tells of her 'six precious brothers-in-arms' who shared Phase training with her, and the several Non-commissioned Officers (NCOs) who were supporters. These individuals apparently provided support and helped mitigate the stress of harassment and rejection she was otherwise enduring. Now, there is no question that negative peer pressure can be enormous, but one cannot help wishing she had been able to bring these countervailing forces into better balance.

Clearly, Sandra succeeds in her Phase training, and subsequently joins the 'Van Doo' battalion as a platoon commander. She serves both in Canada, and notably, two tours in the Balkans,

the second time (Croatia) as the Anti-Tank Platoon Commander. It is here, culminating at the end of her second tour, that she confronts the final challenge to her commitment as an affront to her pride and sense of professionalism. Despite high performance ratings and considerable operational experience, she is told she will be posted back to Gagetown as the second-in-command of a Phase 2 infantry serial, working for a male officer junior in rank with less experience. This was, to employ a well-worn but apt metaphor/cliché, 'the straw that broke the camel's back.' After several attempts to have this decision reversed, she relents and submits her resignation.

Sandra Perron had served for 15 years during a very tumultuous time in the CAF, and although she never refers to it, the context must be noted. The time frame in question is the 1990s, the period often referred to in the Canadian Armed Forces as the 'the decade of darkness.' Despite an extremely high operational tempo in Somalia, Haiti, Rwanda, and throughout the Balkans, the CAF endured crippling cuts in the defence budget. Beginning around 1994, and continuing through to 2000, the Somalia Affair was a debilitating distraction, especially for the senior leadership. This cannot be viewed as an excuse for the failure to more effectively deal with the integration of women into the combat arms, but must be acknowledged at least as a mitigating factor. Perversely, it could also be argued that it is an indictment of an institution and its strategic leadership that was apparently incapable of 'walking and chewing gum at the same time.'

Looking back from the vantage point of 2017, it is clear that Sandra Perron was a courageous pioneer who paved the way for the women who followed. She cracked the 'glass ceiling' that permitted others to break it, **albeit, not shatter it yet**, up until today.

Significantly, Sandra began writing her book in May 2015, the same month that Supreme Court Justice Marie Deschamps released her report with respect to sexual harassment in the CAF. Shortly thereafter the Chief of the Defence Staff (CDS), General Jon Vance, initiated Operation *Honour*, focused upon addressing the "sexualized culture" that Deschamps had uncovered. Thus, twenty-odd years after Sandra Perron's experience, one has to wonder how far we have come. It certainly speaks to the almost intractable problem of changing culture, or put somewhat differently, enhancing and embedding a professional culture that demands standards of conduct higher than those set for the broader Canadian society.

Sandra Perron's book is a 'cautionary tale' that was not adequately addressed. Given the current situation I believe it is fair to say that the book should be widely read and discussed by leaders at all levels.

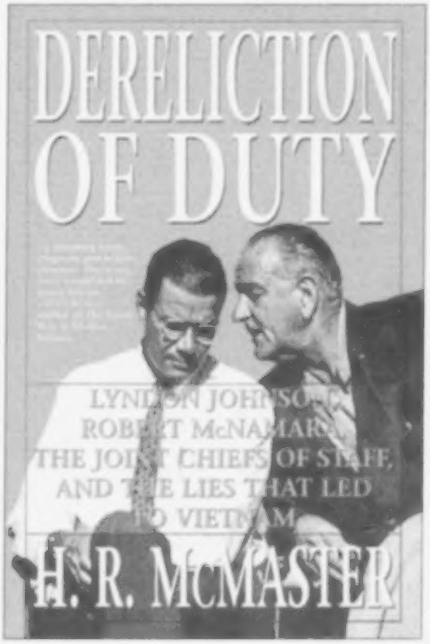
Bill Bentley, MSM, CD, Ph.D., *was until recently the Senior Staff Officer Professional Concepts at Canadian Defence Academy Headquarters in Kingston, Ontario.*

Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam

by H.R. McMaster

New York: Harper Collins, 1997
446 pages, $20.20 (softcover)
ISBN 0-06-092908-1

Reviewed by
Peter J. Williams



If the name of the author of this quite revealing, and indeed, shocking book sounds familiar, then it should. He is currently (July 2017) the National Security Advisor to the President of the United States of America. Herbert Raymond McMaster was a major at the time of writing this book, which was a result of part of his work toward his Ph. D. at the University of North Carolina, Chapel Hill.

The essential thesis of the book is that the war in Vietnam was not one that was forced upon the US, but one that was lost in Washington DC, "…even before Americans assumed sole responsibility for the fighting in 1965 and before they realized the country was at war…"[1] The period covered by the book runs from 1962, when the US effort was largely of an advisory nature, to 1965, when an uprated level of American commitment was announced by President Johnson at a press conference. At that media event, LBJ announced that he would increase US troop levels in Vietnam to 125,000, leaving no-one in any doubt that, like it or not, and not withstanding later attempts at the so-called "Vietnamization" of the conflict, this was now America's War.

We all know how this story ends, but the author does a very convincing job (in this reviewer's opinion) of explaining how it started and then escalated. In the author's view, the' slide down the slippery slope' in South-East Asia began under the Kennedy Administration, and as a result of the Cuban Missile Crisis. During that event, the advice of the Secretary of Defence, Robert McNamara (to institute an effective blockade) was accepted by JFK in the face of conflicting advice from the Joint Chiefs of Staff (JCS), who argued for more overt military action. McMaster then goes on to argue that a key outcome of the crisis was that the military advisors to the President and his administration, a role enshrined in law, were sidelined and marginalized, often only being consulted after an executive decision had been taken with respect to the deployment of military forces. Instead of thinking and acting strategically, those military advisors were often relegated to being, as we would now say, "in the weeds."

The position of the JCS continued in this way under the succeeding Johnson Administration. This brought challenges of its own, including the author's claim that LBJs preoccupation with his domestic agenda and the "Great Society" he envisaged, as well as his focus upon future elections, meant that insufficient attention was given to Vietnam. Further, US objectives in Vietnam never seemed to be clear. At one point, the President seemed to be overly fixated upon killing Viet Cong (a focus I has always thought came from the military alone), while at other times, some of LBJs senior civilian advisors were of the view that, "…if the United States demonstrated that it would use military force to support its foreign policy, its international stature would be enhanced, *regardless of the outcome*."[2] (reviewer's emphasis). One wonders to what extent does such a view exist today in the corridors of power in the West? The author also asserts that Johnson and McNamara deceived Congress, and by extension, the US public, as to the level of US commitment and its cost.

As the title asserts, the JCS did not cover themselves in glory throughout the course of events described in the book, either. In McMaster's view, their deliberations were often fraught with inter-service rivalry, dissension which their civilian masters appeared to exploit, nor did they normally speak with one voice, much less, a voice which would explain to the civilian leadership the possible consequences of US military actions. In not speaking truth to power, McMaster concludes that the JCS were also "derelict" in their duty.

Much to my surprise, Canada receives mention in this book. The Johnson administration used the Canadian emissary to the International Commission for Supervision and Control (Vietnam), Mr. J. Blair Seaborn, as a 'go-between' to pass on to Hanoi the aims and objectives of the US government, a strategy which was based upon "graduated pressure," a concept advanced by McNamara, and in which the threat of the use of force was more important than its actual usage.[3]

The author cannot be faulted for either the depth or the breadth of his research. At the time of his writing, many of the relevant documents had been declassified, manuscript collections had been made available, and the official history of the JCS during the Vietnam War had just been written. Thus, the bibliography is weighted in favour of primary source documents, including numerous oral histories and personal papers of many of the *dramatis personae*, as well as transcripts of White House telephone conversations. Indeed, the author conducted several interviews himself, including those with General Westmoreland, the former in-theatre US Commander of Military Assistance Command Vietnam. Extensive Notes that run to 83 pages supplement the main text.

The Editor of this journal challenged me to demonstrate the relevance of a book written some 20 years ago to today's Canadian defence reality. Given the fact that we have just had a new defence policy released, that the government is still considering options for the deployment of Canadian soldiers and police on United Nations peacekeeping missions, the interplay between our military leadership and our government regarding future missions remains worthy of consideration and analysis. I found that as I read this book, many of the issues I has grappled with when serving, in particular, following a "whole of government approach," translating government direction into military tasks, and assessing mission progress, kept coming up again and again as America's engagement in South-East Asia in the early-1960s was analyzed.

This book is strongly recommended to our senior military and civilian leaders, and to journalists, who will be challenging these same leaders as to the 'whys and wherefores' of future Canadian military commitments overseas. I would also hope that the author himself returns to the pages of this instructive book from time to time, lest he be accused of joining the ranks of the "silent men" he so damningly decries herein.

Colonel (Ret'd) Peter J. Williams *is currently the Executive Director of the Royal Canadian Artillery Association*

NOTES

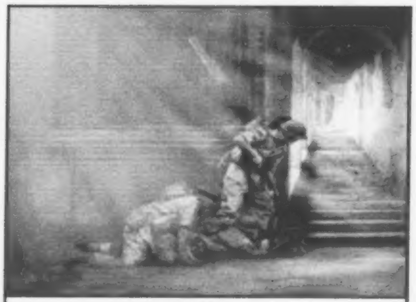
1. H.R. McMaster, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam* (New York: Harper Collins, 1997), p. 333.
2. *Ibid.*, p. 181.
3. *Ibid.*, p. 159.

REVUE
MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 17, Nº 4, automne 2017

Canada

TABLE DES MATIÈRES



Couverture
La campagne italienne,
par Silvia Pecota.
© 2017 Silvia Pecota

Interventions de la Russie à l'étranger proche : astuce du fin renard

Puissance aérienne de l'avenir : tendances et effets pour le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada

ISSN 1492-465X

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

4 LETTRE À LA RÉDACTION

LE MONDE DANS LEQUEL NOUS VIVONS

5 **Interventions de la Russie à l'étranger proche : astuce du fin renard**
par Enno Kerckhoff

L'AÉROSPATIALE DE L'AVENIR

16 **Puissance aérienne de l'avenir : tendances et effets pour le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada**
par David Johnston

LA PLANIFICATION DES OPÉRATIONS

24 **La Marine royale canadienne et les opérations de paix**
par Corey Bursey

35 **Vingt-cinq ans après l'affaire de la Somalie : changements apportés à la formation préparatoire aux opérations**
par Howard G. Coombs

HISTOIRE MILITAIRE

47 **Contrairement à ce que l'on a trop longtemps soutenu, les Canadiens français ont bel et bien fait leur juste part pendant la Première Guerre mondiale**
par Jean Martin

OPINIONS

56 **Le Canada devrait-il se doter d'un service d'espionnage étranger?**
par Richard Geoffrey St. John

67 **Rapport du vérificateur général du Canada – Réserve de l'Armée canadienne : le chaînon manquant**
par Daniel A. Doran

72 **Élargir les horizons, préparer l'avenir : le rôle des premiers maîtres de 1re classe et des adjudants-chefs**
par l'adjudant-chef Sherman Neil et l'adjudant-chef Richard Gillis

COMMENTAIRES

78 ***Protection, sécurité, engagement* : l'énoncé de la politique de défense 2017 du gouvernement libéral**
par Martin Shadwick

85 CRITIQUES DE LIVRES

La Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal est la revue professionnelle officielle des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année avec l'autorisation du ministre de la Défense nationale. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, des Forces armées canadiennes, de la ***Revue militaire canadienne*** ou de tout organisme du gouvernement du Canada. La Couronne détient le droit d'auteur. La reproduction des articles doit être autorisée par le rédacteur en chef et la ***Revue militaire canadienne*** doit être indiquée comme source. La ***Revue*** est publiée en copie papier et en version électronique, cette dernière à **www.Canada.ca/revue-militaire-canadienne**.

Nos coordonnées

Revue militaire canadienne
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario)
CANADA, K7K 7B4
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

La Marine royale canadienne et les opérations de paix

Contrairement à ce que l'on a trop longtemps soutenu, les Canadiens français ont bel et bien fait leur juste part pendant la Première Guerre mondiale

Le Canada devrait-il se doter d'un service d'espionnage étranger?

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Rédacteur en chef
David L. Bashow
(613) 541-5010 poste 6148
bashow-d@rmc.ca

Traduction
Bureau de la traduction,
Services publics et Approvisionnement Canada

Directrice de la publication
Claire Chartrand
(613) 541-5010 poste 6837
claire.chartrand@rmc.ca

Commentaire
Martin Shadwick

Conseiller en rédaction
Michael Boire

Comité consultatif

Président

Contre-amiral L. Cassivi, Commandant, Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

David L. Bashow, Rédacteur en chef, Revue militaire canadienne (RMC)

Brigadier-général S. Bouchard, Commandant, Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Marty Cournoyer, représentant du Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA)

Major Chris Young, représentant du Chef d'état-major – Stratégie armée

H.J. Kowal, Ph.D., Recteur du Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Lieutenant-colonel Kimberley Maynard, Directrice, Centre de droit militaire des Forces canadiennes (CDMFC), Académie canadienne de la Défense (ACD)

Capitaine de vaisseau David Patchell, représentant du Chef d'état major de la Marine (CEMM)

Hanya Soliman, représentante du Chef du renseignement de la Défense (CRD)

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.
Major (à la retraite) Michael Boire
Major Bernard Dionne
Lieutenant-colonel (à la retraite) Douglas Delaney
Rocky J. Dwyer, Ph.D.
Lieutenant-colonel (à la retraite) Michael Goodspeed
Major Tanya Grodzinski
David Hall, Ph.D.
Michael Hennessy, Ph.D.
Colonel Bernd Horn
Hamish Ion, Ph.D.
Phillippe Lagassé
Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.
Chris Madsen, Ph.D.
Sean Maloney, Ph.D.
Brian McKercher, Ph.D.
Paul Mitchell, Ph.D.
Nezih Mrad, Ph.D.
Scot Robertson, Ph.D.
Stéphane Roussel, Ph.D.
Elinor Sloan, Ph.D.
Adjudant-chef G.R.C. McCann
Colonel (à la retraite) Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La Revue militaire canadienne étant bilingue, lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] après l'appel de note, qui signifie "traduction de la citation originale", indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

À tous les lecteurs, accueillons chaleureusement ce numéro d'automne de la *Revue militaire canadienne*, fraîchement sorti des presses. Vous y trouverez un grand éventail de sujets qui sauront satisfaire tous les goûts. D'entrée de jeu, le major Enno Kerckhoff, officier des blindés, explore le sujet des interventions de la Russie à l'« étranger proche » et avance ceci : « Il ne s'agit pas là d'actions de la part d'un gouvernement irresponsable ou même d'un dirigeant mégalomane, mais bien de gestes stratégiques mûrement réfléchis visant à prévenir une érosion accrue de sa sphère d'influence. » Ensuite, le major David Johnston, officier d'infanterie au sein du Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN), précise le besoin d'une puissance aérienne pour les Forces d'opérations spéciales (FOS), explore six tendances technologiques connexes et présente ce que tout cela signifie pour le COMFOSCAN « [...] afin de faire valoir la nécessité pour les FOS de disposer d'une puissance aérienne. » Puis, le capitaine de frégate Corey Bursey soumet une argumentation convaincante selon laquelle les marines peuvent bel et bien assumer un rôle dans le cadre des futures opérations de paix de l'ONU, « [...] soit à titre d'éléments militaires habilitants et discrets, soit comme éléments de soutien auprès de forces terrestres et aériennes. » L'article de Bursey est suivi par celui du colonel Howard Coombs, qui, par suite du renouvellement de l'engagement du gouvernement du Canada à l'endroit des opérations de soutien à la paix de l'ONU, jette un regard neuf sur les incidents malheureux de l'« affaire somalienne » de 1993, alors que des membres du Régiment aéroporté du Canada avaient torturé et tué un adolescent somalien. Les agresseurs ont été jugés et condamnés et le Régiment a été démantelé. Ce démantèlement fait d'ailleurs toujours l'objet de débats. Le Col Coombs examine ensuite les changements qui se sont imposés à la suite de l'affaire pour « [...] pleinement mettre à profit les leçons retenues durant les 25 dernières années [et] qui permettent [aux Forces armées canadiennes] de mener efficacement les opérations de maintien de la paix et d'autres. » Dans le dernier article de fond, M. Jean Martin, Ph. D., de la Direction – Histoire et patrimoine, laisse entendre qu'à l'encontre de la croyance populaire, fondée sur une évaluation trompeuse réalisée après la Première Guerre mondiale, en 1937, par M^me^ Elizabeth H. Armstrong, auteure et historienne américaine, le nombre de Canadiens français enrôlés dans le Corps expéditionnaire canadien (CEC) dépassait largement 35 000. M. Martin présente un argument convaincant selon lequel au total, le CEC comptait au moins 74 795, voire jusqu'à 79 000 membres francophones.

Le lieutenant-colonel (retraité) Bill Bentley, avec le premier ministre, Justin Trudeau.

Les lecteurs pourront ensuite découvrir trois articles d'opinion fort différents. Dans le premier, le colonel (à la retraite) R. Geoffrey St. John, ancien membre de la Branche des services du renseignement des Forces armées canadiennes, se pose la question suivante : « Le Canada devrait-il se doter d'un service d'espionnage à l'étranger? ». Veuillez lire l'article pour voir si vous êtes d'accord. Ensuite, le major Daniel Doran passe en revue le récent rapport du vérificateur général sur la Réserve de l'Armée. Pour citer le major Doran : « Il est à souhaiter que cet article permette de mieux comprendre certaines questions essentielles qui n'ont pas été abordées dans le rapport, mais qui sont pourtant absolument indispensables à la mise en œuvre réussie de tout plan visant à améliorer le fonctionnement général de la milice. » Finalement, dans le dernier article d'opinion, l'adjudant-chef Neil et l'adjudant-chef Gillis se penchent sur les principales obligations des premiers maîtres de 1^re^ classe (pm 1) et des adjudants-chefs (adjuc) au sein des Forces armées canadiennes. Autrement dit, l'article « transcende l'environnement et le groupe professionnel pour aller à l'essence même de ce que doivent émuler les pm 1/adjuc, peu importe où ils sont employés. »

Enfin, notre collègue Martin Shadwick examine de près l'Énoncé de la politique de défense de 2017, et nous terminons par trois critiques de livres afin de donner à nos lecteurs des idées de lecture pour l'automne.

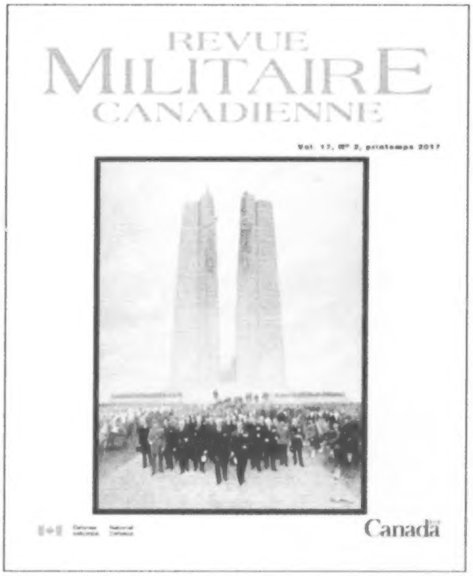
Toute l'équipe de la *Revue* ainsi que tous les membres des communautés de l'Académie canadienne de la Défense et du Collège militaire royal du Canada ont été profondément attristés par le décès soudain de notre cher ami et collègue, le lieutenant-colonel (à la retraite) Bill Bentley, M.S.M., CD, Ph. D, qui comptait 48 années de services distingués envers le Canada. Il a d'abord servi pendant de nombreuses années en tant que soldat avant d'assumer des fonctions dans l'enseignement militaire, et a aussi été un véritable champion du perfectionnement professionnel. Bill nous manquera énormément et nous lui dédions respectueusement ce nouveau numéro automnal de la *Revue*, qui est notre principal forum professionnel auquel il a fait de si nombreuses et excellentes contributions au cours des années. Notre vieil ami, que tu reposes en paix…

Bonne lecture!

David L. Bashow
Rédacteur en chef
Revue militaire canadienne

Monsieur,

Dans l'article intitulé « La conscience et les Forces armées canadiennes » (vol. 17, n° 2), publié récemment et rédigé par le capitaine Victor Morris, aumônier, j'ai été stupéfait de lire une observation selon laquelle le capitaine Robert Semrau aurait facilement pu interpréter le premier principe de l'*Énoncé d'éthique de la Défense*, à savoir *Respecter la dignité de toute personne*, pour justifier qu'on puisse tirer sur un insurgé ennemi blessé. Comme j'ai précisé dans un récent article sur les fondements de l'éthique laïque de la défense, « L'humanisme et la conscience militaire : réplique à Pichette et Marshall » (*Revue militaire canadienne*, vol. 16, n° 3, été 2016), le premier principe englobe la valeur inhérente de chacun et chacune et les droits fondamentaux de la personne, entre autres ceux à la vie et à l'autodétermination. Le premier principe est, par nécessité, dans la logique du droit des conflits armés, ce qui inclut l'interdiction absolue de cibler intentionnellement un civil ou un ancien adversaire qui se trouve hors de combat. Morris met peut-être en évidence qu'une méconnaissance flagrante des fondements de l'éthique de la défense atteste la nécessité pour les militaires d'examiner et d'analyser en permanence la signification des principes.



En outre, il est critiquable de citer l'incident Semrau à l'appui de l'allégation voulant qu'il existerait une tension inhérente entre la voix de la conscience ainsi que le droit et le professionnalisme militaires. Morris fournit une définition très poussée de la conscience : « […] une force puissante à caractère impératif qui oblige et qui pousse une personne à agir en conformité avec ses croyances profondes [en fonctions de] ses connaissances, [de] sa sagesse et [de] sa compréhension ». Semrau a nécessairement pris sa décision à la hâte, immédiatement après un combat. On peut raisonnablement douter qu'il aurait tiré les mêmes conclusions s'il avait eu le temps de sonder sa conscience avant d'agir. Un tel doute raisonnable existe, et ce, même si Semrau pense autrement. Malgré les arguments éthiques raisonnés qui ont été avancés pour expliquer son choix (fournis également dans des numéros précédents de la *Revue*), la défense n'a rien trouvé de mieux que de reconnaître qu'aucune option idéale ne s'offrait à Semrau. Il se peut que celui-ci ait été motivé en quelque sorte par de la pitié peu judicieuse sur le plan éthique qui, dans une situation de stress extrême, l'aurait emporté sur son bon jugement. Autrement dit, je suppose que Semrau, issu du corps des officiers, aurait pu, dans des conditions moins malheureuses et éprouvantes, se montrer plus ouvert aux préceptes et au raisonnement éthiques acceptés dans la profession militaire au Canada.

Il est très pertinent de préciser que souvent, les demandes et urgences qui se présentent dans un théâtre d'opérations ne permettent pas un raisonnement approfondi sur un problème d'ordre éthique. Si l'on utilise une définition sommaire de la conscience, comme « savoir intuitivement la meilleure voie à suivre au moment de faire un choix significatif [TCO] », il est fort probable que la conscience, selon cette définition, entre en conflit avec le raisonnement éthique. Toutefois, une telle définition sommaire suggère aussi que la conscience devrait, dans les moments très difficiles, être informée le plus efficacement possible par suite d'un questionnement discipliné sur le plan éthique réalisé dans un environnement paisible et libre.

On doit suivre une formation adéquate sur l'éthique militaire au niveau tactique pour bien se servir de son identité et de ses valeurs professionnelles dans le cadre des opérations. Compte tenu des différences entre la salle de classe et le champ de bataille, il y a probablement lieu de confirmer les conclusions du raisonnement au moyen de simulations répétées de dilemmes réels d'ordre éthique qui permettront de façonner les réflexes que l'on a sous pression, lorsque de vrais dilemmes de combat se posent. La conscience ne peut pas se résumer à une mystérieuse voix intérieure qui supprime à juste titre tout raisonnement moral dont on est capable, et ce, du simple fait que l'on dispose de peu de temps pour réfléchir calmement au moment de prendre une décision cruciale.

Stephen Hare, Ph. D.
Gestionnaire – Développement et soutien
Programme d'éthique de la défense, ministère de la Défense nationale

Kremlin Pool/Alamy Stock Photo F54F3R

Défilé militaire célébrant la Victoire à l'occasion du 70e anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, à la place Rouge, à Moscou, le 9 mai 2015.

Interventions de la Russie à l'étranger proche : astuce du fin renard

par Enno Kerckhoff

Le major Enno Kerckhoff, MSM, CD, *est officier des blindés dans le Royal Canadian Dragoons. Il a obtenu un baccalauréat ès arts en études militaires et stratégiques au CMR en 2002, puis une maîtrise en administration des affaires de l'Université Norwich en 2014 et une maîtrise en études de la défense* à nouveau *au CMR en 2016. Le major Kerckhoff travaille actuellement au sein de l'État-major interarmées stratégique, à Ottawa, mais il s'ennuie des jours plus simples où il avait pour lieu de travail un véhicule blindé plutôt qu'une alvéole. Le présent article a d'abord* été *un mémoire présenté dans le cadre du Programme de commandement et d'état-major interarmées, au CFC, à Toronto.*

Introduction et contexte

Depuis la chute de l'Union soviétique, la Russie a exécuté plusieurs interventions militaires dans les anciennes républiques soviétiques voisines. L'Ouest a vu ces actions comme des mesures d'agression; or, chaque intervention répondait au besoin de la Russie d'affirmer sa puissance à « l'étranger proche »[1]. Les interventions en Moldova (1992), en Géorgie (1992, 1994 et 2008) et en Ukraine (2014) suivent toutes le même modèle : la Russie repère une minorité opprimée et déploie une force militaire pour contrer l'oppression, puis des troupes militaires russes demeurent en place et provoquent dans l'État concerné une instabilité suffisante pour l'empêcher de répondre aux conditions préalables établies pour adhérer à l'OTAN. Cette stratégie a permis à la Russie de faire obstacle à l'expansion de l'OTAN dans certaines régions de son étranger proche sans entrer directement en conflit avec les forces de l'OTAN. En maintenant une présence dans les régions où elle est intervenue, la Russie continue de tirer profit de la situation tant que l'instabilité demeure. On a dit des interventions de ce genre qu'elles engendrent un « conflit gelé » : le niveau des hostilités est faible, mais celles-ci persistent pendant des années. Dans ces situations, ce n'est pas dans l'intérêt stratégique de la Russie de se retirer ou de régler les conflits une fois pour toutes, car elle favoriserait ainsi la poursuite de l'expansion de l'OTAN. Il ne s'agit pas là d'actions de la part d'un gouvernement irresponsable ou même d'un dirigeant mégalomane, mais bien de gestes stratégiques mûrement réfléchis visant à prévenir une érosion accrue de sa sphère d'influence.

La structure des forces armées russes a évolué au cours des 20 dernières années, au profit des interventions susmentionnées. En déployant ses forces militaires dans des conflits restreints, tout d'abord dans un rôle discret et non conventionnel, puis dans des combats livrés ouvertement, la Russie a pu améliorer la déployabilité de ses forces, accroître le professionnalisme de ses chefs et adresser des messages stratégiques à ses alliés tout comme à ses adversaires éventuels. En examinant en particulier la façon dont les réformes ont renforcé les capacités des forces armées russes dans des interventions limitées, on peut se faire une idée des intérêts nationaux qu'elles

Près d'un pont bloqué enjambant le fleuve Dniestr, à Dubăsari, en Moldavie, pendant la guerre de Transnistrie, en 1990.

ont pour mission de favoriser en priorité. Ces forces modernisées sont dès lors plus mobiles et plus à même de faire face aux menaces régionales avec un avantage *qualitatif*, plutôt qu'avec l'historique avantage *quantitatif* russe.

La Moldova

Le conflit en Moldova est attribuable à un effondrement de l'appareil gouvernemental civil pendant la transition postérieure au régime soviétique. Sous ce dernier, des exigences linguistiques empêchaient les Moldoves parlant le roumain d'occuper des postes importants au gouvernement. De nombreux Moldoves ont été déportés en Sibérie parce que les autorités doutaient de leur loyauté[2]. Pendant la période de la *Glasnost* au cours des années 1980 et 1990, les Moldoves de souche sont parvenus à exercer un plus grand contrôle sur les forces industrielles et politiques dans leur république. Parmi les mesures prises à ce chapitre, ils ont adopté des lois linguistiques qui ont renversé la dynamique du pouvoir, de sorte que les dirigeants russophones n'ont pas pu se maintenir au pouvoir[3]. Mis au-devant de cette menace pesant sur leur statut social, les Moldoves russophones se sont séparés de la Moldova et ont fondé la République moldave du Dniestr (RMD), le 1er septembre 1990. La Russie n'est pas intervenue immédiatement, mais les liens ethniques avec une minorité opprimée dans une ancienne république soviétique allaient redevenir le *casus belli* qui justifierait les interventions ultérieures.

Entre 1991 et 1992, des escarmouches sporadiques entre l'armée moldove et les rebelles de la RMD ont dégénéré en un conflit ouvert, le personnel et l'équipement des rebelles provenant surtout des bases de la 14e Armée russe dans la région[4]. La RMD pouvait constituer une menace suffisante pour les forces moldoves grâce aux armes et aux militaires entrainés qu'elle recevait secrètement par l'intermédiaire de la 14e Armée. Pour démentir les rumeurs, les Russes ont déclaré qu'on leur avait volé du matériel et que des membres de leurs unités avaient pris leur retraite en RMD[5]. Après le conflit, des allégations de vastes transferts d'armes ont fait surface : « Les représentants de la 14e Armée ont fait don aux séparatistes de 24 chars, de 12 hélicoptères de combat, de 37 000 mitrailleuses et mitraillettes et de 120 canons[6] [TCO]. » Des années de déploiement continuel dans la région ont facilité l'établissement de relations et de liens familiaux qui allaient renforcer la loyauté de la 14e Armée envers les séparatistes pro-russes, plutôt qu'envers les Moldoves. Peu importe que ce fussent les sympathies séparatistes éprouvées par les soldats russes, ou un transfert institutionnel d'armes, ce soutien discret en faveur des forces séparatistes a persisté quand d'autres interventions ont eu lieu ultérieurement.

À partir de juin 1992, les troupes russes ont commencé à combattre ouvertement avec les séparatistes de la RMD[7]. Il n'a fallu qu'un mois pour mettre fin aux combats avec une force aussi écrasante; une ligne de cessez-le-feu a été établie le long du fleuve Nistrou[8]. Les stocks militaires qui n'avaient pas été utilisés pendant le conflit sont essentiellement tombés aux mains des forces de la RMD, une fois la ligne de cessez-le-feu mise en place. Afin de protéger ces emplacements de stockage et d'empêcher que leur présence ne déstabilise davantage la région, les forces russes y sont restées dans le cadre d'une mission trilatérale de « maintien de la paix », les trois parties au conflit (Moldova, Transnistrie et Russie) fournissant alors les troupes[9]. Une force de maintien de la paix en bonne et due

Soldats séparatistes sur un BMP de l'ère soviétique arborant des drapeaux de la Russie et de la Transnistrie, durant la guerre de Transnistrie, en 1992.

forme supervisée par l'ONU ou l'OSCE[10] aurait au moins légitimé la présence de forces sur place. Toutefois, une supervision et un calendrier internationaux auraient ajouté aux pressions en faveur du règlement du conflit. Afin de mieux contrôler les négociations sur le cessez-le-feu, la Russie a préféré agir avec l'approbation multilatérale des parties au conflit, au lieu de passer par un organisme extérieur reconnu[11]. Cette façon de faire permet à la Russie d'exercer son pouvoir directement sur les parties au conflit, plutôt que par l'intermédiaire d'une éventuelle tierce partie modératrice, de sorte qu'elle peut intimider chaque partie individuellement, selon les besoins, au lieu de devoir négocier avec une opposition organisée. Dans le cas de la force de « maintien de la paix » installée en Transnistrie, deux des trois parties étaient sous contrôle russe, de sorte que les intérêts russes avaient un poids à l'avenant au cours des négociations. Comme d'importantes quantités d'armes et de matériel devaient encore être retirées de la zone de conflit, la Russie avait avantage à atermoyer le plus possible. Ce faisant, elle pouvait transférer d'autres armes à la RMD et empêcher que toute négociation future ne prévoie la remise d'armes à la Moldova à titre compensatoire. Par conséquent, cette action de retardement va plus directement dans le sens des intérêts stratégiques de la Russie qu'un règlement du conflit.

Les négociations continues depuis le cessez-le-feu de 1992 ont entraîné une certaine réduction des forces et des armes, mais l'exécution constamment reportée des retraits de troupes a eu une influence déstabilisatrice dans les négociations visant à adopter une solution plus permanente[12]. Le retrait de l'équipement et des forces militaires russes pourrait s'opérer rapidement, si la Russie le voulait. Le refus d'exécuter le retrait peut se justifier à l'interne par la nécessité de continuer à représenter les intérêts de la RMD contre une intervention internationale; or, ce faisant, la Russie passe délibérément outre au fait que sa présence constitue en elle-même une intervention étrangère aux yeux de la collectivité internationale.

La Russie est intervenue en Moldova manifestement pour protéger une minorité opprimée, pour garantir la sécurité de bases militaires où elle avait d'importantes ressources et pour empêcher que les armes s'y trouvant ne soient utilisées contre des intérêts russes. Après le cessez-le-feu, cependant, les troupes russes ont constamment reporté leur départ. La Moldova a exprimé son désir d'adhérer à l'OTAN, mais elle ne peut le faire tant que sévira une crise chez elle[13]. Si les droits de la minorité russe ne sont plus menacés et que l'équipement militaire est en lieu sûr (ou qu'il peut être ramené en Russie), la présence de forces de maintien de la paix n'est plus nécessaire. Or, pareil argument va à l'encontre des intérêts stratégiques russes. En profitant de sa présence militaire continue pour protéger les dépôts d'armes, la Russie fait en sorte que le conflit persiste sans qu'existe une paix permanente, ce qui empêche la Moldova d'aspirer à une place au sein de l'OTAN. La Moldova est le pays le plus pauvre de l'Europe, et cela continue de constituer un problème régional. Les déséquilibres commerciaux et les embargos imposés sur les produits moldoves contribuent à empêcher l'intégration du pays dans l'ensemble de la communauté européenne et dans sa sphère d'influence économique. En entretenant ce conflit gelé, la Russie peut continuer à exercer son influence sur la Moldova et à l'exclure de force de la sphère d'influence militaire de l'OTAN.

ITAR-TASS Photo Agency/Alamy Stock Photo BPEWAY

Un véhicule blindé russe roule devant un édifice de l'université d'Ossétie du Sud à Tskhinvali durant le conflit Géorgie-Abkhazie, le 12 août 2008.

La Géorgie

Il y a eu plusieurs vagues d'interventions russes en Géorgie. La première, qui s'est produite entre 1992 et 1994, a été provoquée par les lois linguistiques de 1989 qui s'apparentaient à celles adoptées par la Moldova et qui limitaient la participation des Russophones au fonctionnement du gouvernement[14]. Les résultats de ces lois ont mis plus de temps à se manifester en Géorgie qu'en Moldova, mais ils ont provoqué le même genre de mesures protectionnistes de la part de la Russie. L'intervention russe a tout d'abord pris la forme de troupes et d'armes (issues surtout de la dissolution de l'Union soviétique) fournies aux séparatistes d'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud[15]. Le Traité de Sochi conclu en juillet 1992 a mis fin au conflit militaire de cette première vague, mais des forces russes de « maintien de la paix » sont restées en Ossétie du Sud et en Abkhazie, ce qui a procuré une légitimité à saveur russe aux mouvements séparatistes respectifs et irrité le gouvernement géorgien[16]. La sphère d'influence russe dans la région du Caucase et au Moyen-Orient dépend des bases du sud, y compris celles d'Arménie et de Géorgie[17]. La perte de bases russes en Géorgie risquerait d'exposer les opérations expéditionnaires russes à des risques accrus; par conséquent, la Russie est prête à affecter là des ressources pour maintenir sa présence et protéger ses intérêts dans la région. La Géorgie est donc beaucoup plus importante en tant qu'État sous influence russe n'appartenant pas à l'OTAN.

Au tout début du nouveau millénaire, la Géorgie a envisagé de se joindre à l'OTAN, et par voie de conséquence, des tensions ont alors émergé entre elle et la Russie. Entre 2006 et 2008, la Russie a exercé des pressions diplomatiques et économiques sur la Géorgie pour lui exprimer son mécontentement au sujet de l'OTAN[18]. En août 2008, la lutte menée par l'Armée géorgienne contre les forces séparatistes de l'Ossétie du Sud a entraîné des combats ouverts pour le contrôle des villages frontaliers, ce qui a incité l'armée russe à intervenir en faveur des Ossètes du Sud. Pour se justifier, la Russie s'est attribué le droit de défendre ses forces de maintien de la paix dans les villages frontaliers ainsi que les Russes de souche vivant dans la région[19]. Sur le plan opérationnel, les forces russes se sont heurtées à une faible opposition; l'armée géorgienne a été vaincue en cinq jours seulement, la Russie ayant eu recours à des forces écrasantes au lieu de faire appel à des éléments irréguliers[20]. Dans ce cas, la Russie avait une présence clandestine moindre en Géorgie avant son intervention directe, mais elle a admis qu'elle avait des forces qui participaient à des exercices dans la région et elle a accusé l'Ukraine de fournir des armes à la Géorgie pour parer au soutien fourni par Moscou aux rebelles[21].

La stratégie russe comportait une composante informationnelle axée sur l'emploi des médias pour présenter les soldats russes comme étant les sauveteurs des groupes minoritaires dans le territoire capturé par la Géorgie; cela a eu un succès limité au niveau international, mais la campagne a été bien accueillie en Russie même[22]. Des cyberattaques coordonnées contre l'infrastructure du gouvernement de la Géorgie ont été synchronisées avec les manœuvres des forces russes, ce qui mène à la conclusion raisonnable que le gouvernement russe avait soit exécuté, soit facilité ces attaques[23]. Enfin, les forces russes se sont avancées dans les zones peuplées, mais elles ont semblé éviter de les traverser. Cela peut s'expliquer par la menace accrue qu'y présentaient les forces ennemies non conventionnelles, mais il

y aurait aussi lieu d'y voir un désir d'éviter de causer inutilement des pertes civiles pour préserver en partie le mythe du « maintien de la paix ».

Aux termes des conditions du cessez-le-feu, la Russie a retiré ses forces du reste du territoire géorgien, mais elle continue d'occuper l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie et elle exerce des pressions sur la Géorgie en faisant des préparatifs qui semblent tendre vers l'annexion des régions contestées. Cette instabilité persistante sert les mêmes intérêts militaires qu'en Transnistrie : elle empêche l'OTAN de poursuivre son expansion.

Malgré la vitesse et la force de l'attaque, les faiblesses militaires russes ont été mises en évidence pendant le court déploiement en Géorgie. En ce qui concernait le commandement et le contrôle, la surveillance et la coopération sol-air, les résultats ont tous été considérés comme étant inférieurs aux niveaux de compétence escomptés[24]. Plus précisément, les forces russes ont perdu plusieurs membres parce que les unités terrestres n'avaient pas su communiquer avec les aéronefs assurant l'appui rapproché[25]. Afin d'accroître son avantage qualitatif sur ses rivaux éventuels, la Russie a opéré une série de réformes militaires, y compris la « professionnalisation » partielle de l'armée, la réorganisation des forces de réserve et la mise à niveau de l'équipement pour faire passer le taux de ses équipements militaires modernisés de 10 à 70 p. 100 entre 2008 et 2020[26].

Des gardiens de la paix russes à la frontière de la Géorgie et de l'Ossétie du Sud, le 6 août 2008.

Manifestation visant à protester contre l'intervention russe en Ukraine devant le consulat russe à Gadansk, le 15 mars 2014. La manifestation avait été organisée par l'Union de solidarité.

De toute évidence, l'appareil militaire russe voulait profiter de l'occasion pour apprendre en tirant profit de l'expérience, en prévision de conflits à venir de même type. Un conflit conventionnel de grande envergure exigerait une mobilisation massive typique des forces russes telle que celle observée au cours des générations antérieures, mais des interventions plus restreintes nécessiteraient une force de combat plus spécialisée et de meilleure qualité. Les réformes instituées après le conflit géorgien ont fait entrevoir les plans militaires futurs de la Russie, y compris la valeur à accorder aux forces d'opérations spéciales, à la coopération entre les éléments aériens et terrestres et aux petites unités de combat plutôt qu'aux formations massives de blindés et d'artillerie.

Dans un sens plus large, le conflit géorgien a été l'étape intermédiaire entre l'intervention hésitante en Transnistrie et l'annexion de la Crimée. À partir du début des années 1990, la Russie a, au cours de ses interventions, continué à invoquer la nécessité de protéger des minorités ethniques pour justifier ses actions militaires. Elle a ensuite armé on ne peut plus discrètement des groupes séparatistes, puis elle est passée à une intervention armée beaucoup plus agressive que celle observée contre la Moldova. Les forces qui avaient servi au cours de l'intervention sont ensuite demeurées sur place dans la zone contestée, sauf que ce n'était pas tant un déploiement de « soldats de la paix » *de facto* qu'un avertissement contre toute autre action. La Russie avait présenté ses arguments contre l'expansion de l'OTAN en Géorgie et elle était prête à y laisser des forces pour décourager toute ouverture du même genre dans l'avenir.

Presque dès le moment où l'Ukraine est devenue un État indépendant après la dissolution de l'Union soviétique, la Crimée y a eu un statut spécial. L'Ukraine a reconnu la Crimée comme étant une république autonome. Cependant, les tensions ethniques ont persisté, et un nombre considérable de Criméens ont continué à se percevoir comme des Russes et non comme des Ukrainiens[27]. Cette conjoncture démographique ne correspondait pas aux vues des dirigeants politiques ukrainiens, ce qui a engendré des tensions entre la population de la Crimée et son gouvernement à Kiev. En 2014, l'adoption de lois linguistiques qui désavantageaient les russophones et les ouvertures économiques de l'Ukraine en faveur de l'Ouest ont constitué la fameuse « goutte qui a fait déborder le vase » et qui a mené à l'intervention au nom des éléments ukrainiens favorables à la Russie. La structure politique à ce moment-là était incertaine, car le président appuyé par la Russie avait fui, et le gouvernement provisoire installé à Kiev et bénéficiant du soutien de l'Ouest n'arrivait pas à gagner la confiance de la population. Cette situation a procuré à la Russie la possibilité d'atteindre un autre ***but politique*** en recourant à des ***moyens militaires***. Ce fut aussi une occasion pour elle d'employer les forces modernisées en fonction des leçons retenues après la campagne de Géorgie de 2008.

En février 2014, des forces irrégulières soutenues par la Russie ont commencé à résister activement au gouvernement ukrainien provisoire, ce qui a accru l'instabilité et engendré le chaos dans toute la Crimée. Le recours à des forces irrégulières à cette fin a été décrit immédiatement avant l'intervention en Crimée comme étant un moyen de créer un front actif constant dans tout le territoire de l'État en opposition[28]. Les gangs et, plus tard, les milices pro-russes ont organisé des manifestations violentes qui ont contribué à établir un environnement de sécurité incertain où persistaient des menaces constantes[29]. Cela a perpétué la stratégie de l'appui secret d'un régime séparatiste comme cela avait été le cas en Moldova et en Géorgie. L'instabilité du gouvernement et la tenue d'un référendum douteux sur ce que la Crimée devait faire au sujet de sa situation face à l'Ukraine ont établi les conditions voulues pour susciter l'argument protectionniste dont Poutine avait besoin pour justifier une intervention à la fin de février[30]. La tenue d'un référendum régional a permis à la Russie d'invoquer l'autodétermination ethnique comme fondement de son intervention, au mépris de la perception on ne peut plus négative de la collectivité internationale quant à la légitimité du référendum.

Des soldats en uniforme non identifiable ont commencé à marcher en grand nombre derrière les manifestants en février 2014 et à se déplacer rapidement dans toute la Crimée. Ces forces clandestines avaient dépouillé leurs uniformes de leurs écussons et insignes d'unité, mais il a été établi qu'elles regroupaient certains des soldats les mieux entraînés et les mieux équipés de l'ordre de bataille russe : des commandos des Spetsnaz, des unités de l'infanterie navale et des parachutistes de l'armée[31]. Dirigés par des professionnels plutôt que par des conscrits et employant du matériel ultra-moderne, les soldats anonymes étaient de toute évidence des Russes et non des citoyens d'une milice constituée pour les besoins de la cause. À ce stade de l'opération, toutefois, la Russie avait avantage à rester ***discrète***. Une fois l'occupation des installations clés telles que le parlement criméen et les principaux aéroports réalisée, les conditions ont été réunies pour qu'aient lieu l'intervention ***manifeste*** de la Russie, le 1er mars 2014, et l'annexion de la Crimée dans le mois qui a suivi.

Avant l'invasion de 2014, la Russie avait déjà déployé environ 25 000 soldats et marins à sa base navale de Sébastopol en Crimée. Face à cette menace supérieure et au mouvement d'autres unités hautement spécialisées par air et par mer, les forces ukrainiennes ne pouvaient offrir qu'une résistance locale mal coordonnée. On pourrait faire valoir que la Russie avait un avantage écrasant aux chapitres de l'équipement et des effectifs, mais cela ne justifie pas suffisamment la stratégie adoptée. Comme l'Ukraine a été mise devant le fait accompli qu'était l'occupation de ses infrastructures clés en Crimée, ses forces armées n'avaient plus rien à gagner en combattant en Crimée : il était préférable qu'elles se retirent au lieu d'affronter l'armée russe. Cette stratégie va dans le sens des mesures prises antérieurement par la Russie en Géorgie, en ce sens que Moscou n'a pas cherché à causer des pertes militaires ou civiles dans le cadre de ses interventions, mais plutôt à employer ses atouts militaires pour atteindre des objectifs politiques.

Une fois la question criméenne réglée par l'annexion, des forces russes non conventionnelles ont pénétré dans d'autres régions de l'Ukraine. Les régions de Donetsk et de Louhansk, dans l'Est de l'Ukraine, possèdent des caractéristiques démographiques semblables à celles de la Crimée, car d'importantes populations russes y vivent. La Russie aurait été plus fidèle à elle-même si elle avait justifié son intervention en disant qu'elle défendait une minorité opprimée, mais ses actions ont été moins subtiles cette fois-ci. Immédiatement après l'annexion de la Crimée, des soulèvements armés à Donestk et à Louhansk (qui composent ensemble la région du Donbass) ont menacé davantage le contrôle que l'Ukraine

Un soldat russe armé monte la garde devant un emblème ukrainien à l'extérieur de la Base Perevalne, près de Simferopol, en Crimée, le 2 mars 2014.

Daniel Van Moll/NurPhoto/ZUMA PRESS.com/Alamy Live News Alamy Stock Photo DWGW70

Présumés soldats des Forces spéciales russes à bord d'un navire civil près de la flotte ukrainienne, qui est bloquée par des navires de guerre russes dans le port de Sevastopol, en Ukraine, le 7 mars 2014.

exerçait sur ses régions à forte population russophone. Malgré la présence d'importantes forces irrégulières et la présence et l'avance militaires discrètes de ses troupes en Ukraine, la Russie a continué de nier son intervention officielle pendant tout l'été et l'automne 2014. Elle a néanmoins continué à fournir personnel, armes et équipements aux milices séparatistes[42]. Avec des armements lourds et la réapparition de forces spéciales russes déguisées, ces milices ont pu s'emparer de vastes secteurs du Donbass, y compris l'important carrefour de transport à l'aéroport de Donetsk.

Étant donné la qualité et la quantité des armements fournis aux rebelles, l'intervention manifeste de la Russie n'avait pas besoin de se faire aussi vite qu'elle l'avait été en Géorgie. Les séparatistes ont subi des revers au début de l'été, notamment des pertes humaines et matérielles qui ont fait l'objet de nombreux reportages attestant que c'était la preuve de la participation russe aux violents combats contre les forces ukrainiennes[43]. À la fin de l'été, il n'était plus possible pour la Russie de maintenir l'illusion; par son intervention manifeste, elle s'est assurée que toute négociation qui suivrait le conflit aurait lieu après la prise de contrôle par les séparatistes de carrefours de transport clés et de secteurs importants du territoire ukrainien. Il importait pour la Russie d'acquérir une présence officielle dans la région avant tout cessez-le-feu, à cause des délais que cela lui permettait d'imposer pour retirer ses forces après le conflit. Comme le monde en avait été témoin en Moldova et en Géorgie, le maintien de la paix « à la russe » peut continuer de déstabiliser la zone de conflit longtemps après la fin des combats. Avec sa base installée à Sébastopol, en Crimée, la Russie disposerait d'une présence perpétuelle, mais dans le cas de la région du Donbass, il fallait trouver un point de départ pour les négociations. La présence de forces régulières russes le lui a fourni.

L'annexion de la Crimée fait contraste avec l'impasse qui a caractérisé la fin des hostilités en Moldova et en Géorgie. La décision prise à l'égard de la Crimée est logique du point de vue stratégique, car elle procure une sécurité aux forces navales russes dans la mer Noire et permet de fournir un soutien continu aux forces séparatistes ailleurs en Ukraine. L'instabilité qui subsiste dans le Donbass et à Louhansk est à l'avantage de la Russie, car elle continue d'empêcher l'entrée de l'Ukraine à l'OTAN. Si cette dernière réplique en renonçant à l'exigence de stabilité et qu'elle admet l'Ukraine dans ses rangs, elle serait tenue de la défendre, même si elle n'est pas vraiment encline à le faire, comme elle l'a déjà démontré[44]. Bien que la présence militaire russe en Transnistrie, en Ossétie du Sud et en Abkhazie soit une conséquence des conflits respectifs y ayant sévi, la Russie ne tire de ces pays qu'une utilité militaire minime. En revanche, la Crimée possède la plus vaste base navale de la mer Noire et est, depuis des générations, le bastion militaire de la Russie dans le Sud. Jeffrey Mankoff est Directeur adjoint et chercheur principal au sein du Programme du Center for Strategic and International Studies (CSIS) pour la Russie et l'Eurasie. Il soutient que l'annexion inciterait le reste de l'Ukraine à se tourner davantage vers l'Ouest, sur les plans tant militaire qu'économique. Il a déclaré que l'intervention russe a peut-être valu la Crimée à la Russie, mais qu'elle lui a fait perdre l'Ukraine[45]. Ce dont cette théorie ne tient pas compte, cependant, est que ni l'UE ni l'OTAN n'ont été disposées à assouplir leurs critères d'adhésion pour admettre l'Ukraine en leur sein (avec les défis économiques et militaires connexes que cela comporterait). L'OTAN a déjà montré qu'elle n'avait aucunement l'intention de partir en guerre à cause de l'Ukraine. Elle ne l'a pas fait lors de la crise criméenne, non plus que pour défendre les provinces de l'Est. La Russie a affirmé sa position en remportant la Crimée, et elle n'a par conséquent plus besoin de la Russie.

Daniel Van Moll/NurPhoto/ZUMAPRESS.com/Alamy Live News/Alamy Stock Photo DWHWER

Une femme âgée pro-russe argumente avec des passants au sujet du futur de la Crimée au quartier général de la Garde côtière de l'Ukraine à Simferopol, en Crimée (Ukraine), le 8 mars 2014.

Après les opérations de la Russie en Géorgie, la modernisation de ses forces armées s'est poursuivie, bien qu'à un rythme plus lent. Au lieu de se concentrer sur les technologies de pointe qu'elle peut acquérir auprès d'autres pays, la Russie a cherché à accroître la « professionnalisation » de son personnel[36]. Les changements apportés entre 2008 et 2014 ont entraîné la réduction du nombre d'unités et l'amélioration de la qualité des chefs, mais le pays a conservé le régime de conscription comme mesure économique, bien qu'il soit moins efficient du point de vue militaire[37]. Par conséquent, la Russie possède un appareil militaire à deux vitesses : une partie de ses forces armées est bien équipée, rapidement déployable et dotée

Viktor Drachev/TASS/Alamy Live News/Alamy Stock Photo HYJ4TF

Des militaires bloquent et détruisent des groupes militaires illicites lors d'exercices militaires interarmées des Forces d'opérations spéciales du Bélarus et des troupes russes aéroportées (VDV) dans le district de Chashnik, dans la région de Vitebsk, le 4 avril 2017.

des meilleurs chefs, tandis que l'autre se compose essentiellement de conscrits et de chefs non professionnels et dispose d'armements moins modernes[38]. Avec des forces militaires considérables, mais un cadre plus restreint capable d'intervenir rapidement, la Russie avait ce qu'il fallait pour exécuter les interventions intérieures de contre-insurrection et les opérations expéditionnaires limitées décrites dans le présent document. Avec ces atouts, la Russie a pu agir discrètement avec des forces plus restreintes et agiles pendant que le gros de ses forces s'abstenait visiblement de participer aux conflits, en se cantonnant le long des frontières. Cela lui a permis de continuer à nier sa participation aux conflits, ses forces manifestes ne franchissant carrément pas la frontière, pendant que les forces d'opérations spéciales opéraient clandestinement à l'intérieur de l'Ukraine.

Un avertissement destiné à la Biélorussie?

Comme l'objectif de la Russie consiste à contrecarrer l'expansion de l'OTAN, il est peu vraisemblable qu'elle décide d'intervenir en Pologne, dans les pays baltes ou dans n'importe quel autre pays membre de l'OTAN. Un acte aussi agressif serait contraire à la stratégie qu'elle a adoptée et ne contribuerait en rien à enrayer l'expansion de l'OTAN. À la périphérie, cependant, la Russie pourrait bien recourir à la même stratégie en Biélorussie qu'en Ukraine. Elle a déjà conclu un accord de défense mutuelle qui, à toutes fins utiles, élimine toute distinction entre les forces russes et biélorusses[39]. En vertu de cet accord, la Russie dispose d'un certain nombre d'installations de surveillance clés et de bases militaires qui accroissent la portée de ses engins dirigés vers l'Europe de l'Ouest. La menace perçue que constitue le système occidental de défense antimissiles balistiques (DMB) au-dessus de la sphère d'influence de la Russie rend nécessaire le contre-déploiement du système russe équivalent, et la portée maximale de ce dernier à l'ouest constitue un facteur limitatif lorsqu'il s'agit d'en déterminer l'efficacité globale. Pour garantir la défense du territoire russe, il est donc absolument nécessaire pour le pays de pouvoir placer son système de DMB aussi à l'ouest que possible.

Si cet arrangement devait changer, par suite d'une modification du *régime politique* ou de l'imposition de nouvelles lois linguistiques, ou si l'accès aux bases susmentionnées était menacé par ailleurs, la Russie pourrait décider de passer à l'action pour protéger ses intérêts. Les mesures adoptées alors s'apparenteraient probablement à ce qui s'est passé en Crimée : la Russie appuierait alors une rébellion intérieure et fournirait en cachette aux rebelles du personnel entraîné et des équipements lourds, puis elle exécuterait une intervention manifeste écrasante pour terminer l'opération. Les situations suivantes pourraient annoncer la possibilité d'actions de ce genre :

- l'élection de membres du parlement biélorusse favorables à l'Ouest;
- l'adoption d'un ton différent dans les communiqués diplomatiques ou les déclarations publiques;
- l'accroissement de la cadence des exercices annuels conjoints qui feraient intervenir moins de forces biélorusses que d'habitude;
- le renforcement des positions des forces de sécurité intérieures biélorusses, face à la menace;
- la disponibilité réduite des ressources stratégiques biélorusses à même d'appuyer les opérations interarmées russes;
- le prépositionnement de forces des deux côtés de la frontière biélorusse.

La Russie est actuellement absorbée par la crise syrienne, et il est peu probable qu'elle veuille amorcer une autre campagne à court terme, mais la Biélorussie doit veiller à ne pas adopter de politiques sociales qui risqueraient de froisser la Russie. Il sera important de surveiller la relation entre le président de la Russie, Vladimir Poutine, et son homologue biélorusse, Alexandre Loukachenko; l'accroissement des tensions personnelles entre les deux hommes pourrait influer sur les décisions prises dans le contexte de la politique étrangère, et vice-versa. C'est là un sujet qu'il conviendrait d'étudier davantage à mesure que la situation évoluera en Ukraine, surtout si la Russie veut établir plus solidement une zone d'instabilité là où l'OTAN ne peut plus accomplir d'autres progrès.

Conclusion

La stratégie d'intervention de la Russie a été clairement montrée dans les conflits décrits dans le présent document. Dans chaque cas, la Russie a prétendu s'intéresser à une minorité opprimée, puis elle est intervenue manifestement au nom de cette minorité, tout d'abord avec des forces non conventionnelles (clandestines), puis en fournissant des armes et un soutien aux groupes rebelles. Quand le conflit a perduré ou s'est aggravé, une intervention ouverte de forces conventionnelles a rapidement écrasé toute résistance locale. Quand la Russie a exécuté de telles interventions, ses forces étaient déjà bien placées pour agir promptement, s'emparer des infrastructures et rendre intenables les positions des défenseurs. Après l'instauration d'un cessez-le-feu, les forces irrégulières et les armes sont demeurées sur place pour entretenir une instabilité d'un niveau qui a empêché l'État touché de remplir les conditions nécessaires pour adhérer à l'OTAN.

En 2016, quand l'OTAN a annoncé des déploiements de troupes qui ont rappelé les premiers jours de la guerre froide, ils ont principalement eu pour objet de faire savoir à la Russie que l'Alliance était résolue à respecter son engagement au chapitre de la défense collective. L'OTAN a déclaré qu'elle comptait entretenir des liens avec la Russie sur deux plans, soit ceux de la défense et du dialogue, pour assurer la sécurité des États la composant[40]. Bien que la Russie veuille empêcher l'OTAN de poursuivre son expansion, elle ne le fera pas imprudemment. La Pologne et les pays baltes n'ont pas autant à craindre de la Russie que l'Ukraine, indépendamment des déploiements de l'OTAN en Roumanie, en Pologne et en Lettonie. La Russie continuera peut-être de fomenter l'instabilité en recourant à des moyens non conventionnels ou en passant par le cyberespace pour perturber la sécurité intérieure des États ciblés de l'OTAN, mais il est peu probable qu'elle ose déclencher une attaque ouverte ou même parrainer des groupes minoritaires, car elle risquerait alors d'être accusée d'avoir appuyé ces activités. Empêcher l'Ukraine, la Géorgie et la Biélorussie d'adhérer à l'OTAN s'inscrit dans le cadre de la stratégie hégémonique de la Russie, mais se mettre à dos les États membres de l'OTAN ne sert pas cet intérêt stratégique de la même manière.

Si les États-Unis se trouvaient dans une situation semblable, c'est-à-dire si un adversaire cherchait à accroître son influence militaire et politique dans le continent nord-américain, on pourrait s'attendre à ce qu'ils réagissent de façon hostile. C'est ce qu'ils ont fait quand la Russie a tendu la main à Cuba, ce qui a entraîné l'incident de la baie des Cochons et la Crise des missiles de Cuba. Une nouvelle guerre froide n'est probablement pas à craindre, mais les deux camps sont conscients de leurs intérêts respectifs. La Russie a

des moyens d'exercer sa puissance afin de promouvoir ses intérêts, et il ne faut pas s'étonner quand elle choisit d'y recourir.

Les interventions militaires de la Russie ont été un élément coutumier de sa politique de sécurité après l'effondrement du régime soviétique. Au lieu de recourir à la diplomatie pour résoudre un conflit, elle a été beaucoup plus disposée que les pays occidentaux à utiliser ses forces armées comme prolongement de son appareil diplomatique. Aussi bien en Transnistrie qu'en Ossétie du Sud, en Abkhazie, en Crimée et en Ukraine de l'Est, la Russie a employé ses forces armées efficacement et a pu exploiter les déploiements militaires dans ces pays et régions pour améliorer l'état de préparation de ces dernières en vue d'opérations futures. La Russie dispose d'importants moyens diplomatiques, informationnels et économiques pour exercer son pouvoir national. Cependant, quand il s'agit de son étranger proche, le recours aux forces armées constitue encore une stratégie logique. En faisant en sorte que celles-ci continuent de prendre part aux conflits susmentionnés, la Russie a atteint son objectif stratégique, à savoir enrayer l'expansion de l'OTAN. La pensée politique de l'Ouest lui dicte qu'il est préférable de mettre fin à un conflit, mais la Russie voit les choses autrement : pour elle, c'est une instabilité de niveau acceptable qui répond à ses objectifs nationaux.

RMC

dpa picture alliance/Alamy Stock Photo EW5XDT

Des drapeaux de l'OTAN flottent avant le début du premier exercice *Noble Jump*, le déploiement de la force « fer de lance » de l'OTAN, sur les terrains d'exercice situés près de la ville de Zagan, en Pologne, le 18 juin 2015.

Nikolay Vinokurov/Alamy Stock Photo HFMPE8

Des soldats de la garde d'honneur russe prennent part au défilé militaire du jour de la Victoire à la place Rouge, à Moscou, le 7 mai 2015.

NOTES

1. Le terme « étranger proche » a été utilisé pour décrire un vaste éventail d'États qui faisaient partie de l'ancienne Union soviétique, notamment lorsque l'intention est d'avancer que les anciennes républiques soviétiques sont loin d'être indépendantes de la puissance russe. Aux fins du présent article, l'expression désigne les États voisins de la Russie sur lesquels elle continue d'exercer une influence considérable, en particulier dans le Caucase et en Europe de l'Est.
2. William H. Hill, sous la dir. de, *Russia, the Near Abroad, and the West: Lessons from the Moldova-Transdniestra Conflict*, Washington (D.C.), Woodrow Wilson Center, 2012, p. 49.
3. *Ibid*, p. 50.
4. *Ibid*, p. 51.
5. Andreas Morike, « The Military as a Political Actor in Russia: The Cases of Moldova and Georgia », dans *The International Spectator*, vol. 23, n° 3, juillet-septembre 1998, p. 124.
6. W. Alejandro Sanchez, « The 'Frozen' Southeast: How the Moldova-Transnistria Question has become a European Geo-Security Issue », dans *Journal of Slavic Military Studies*, n° 22, 2009, p. 124.
7. Morike, p. 125.
8. Sanchez, « The 'Frozen' Southeast: How the Moldova-Transnistria Question has Become a European Geo-Security Issue », p. 163
9. *Ibid*. La Russie décrit ces troupes comme des forces de maintien de la paix, mais il est évident qu'elles ne répondent pas à la norme d'impartialité allant de pair avec les opérations de maintien de la paix organisées par l'ONU.
10. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, bien qu'à l'époque, elle était connue sous le nom de Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ou CSCE.
11. Roy Allison, « The Russian Case for Military Intervention in Georgia: International Law, Norms and Political Calculation », dans *European Security*, vol. 18, n° 2, juin 2009, p. 127.
12. Hill, p. 96.
13. Sanchez, p. 166.
14. Jeffrey Mankoff, « Russia's Latest Land Grab: How Putin Won Crimea and Lost Ukraine », dans *Foreign Affairs*, vol. 93, n° 3, mai-juin 2014, p. 62.
15. Ted Hopf, « Identity, Legitimacy, and the use of Military Force: Russia's Great Power Identities and Military Intervention in Abkhazia », dans *Review of International Studies*, vol. 31, n° S1, Décembre 2005, p. 229. Voir aussi Allison, p. 181.
16. Robert L. Larsson, « The Enemy within: Russia's Military Withdrawal from Georgia », dans *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 17, n° 3, 2004, p. 407.
17. *Ibid*. p. 417.
18. Emmanuel Karagiannis, « The Russian Interventions in South Ossetia and Crimea Compared: Military Performance, Legitimacy and Goals », dans *Contemporary Security Policy*, vol. 35, n° 3, 2014, p. 406.
19. Allison, p. 177.
20. Karagiannis, p. 405.
21. Allison, p. 163.
22. Colonel George T. Donovan, « Russian Operational Art in the Russo-Georgian War of 2008 », Carlisle (Pennsylvanie), US Army War College, 2009, p. 21.
23. *Ibid*. p. 20.
24. Timothy L. Thomas, « The Bear Went Through the Mountain: Russia Appraises Its Five-Day War in South Ossetia », dans *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 22, n° 1, 2009, p. 32.
25. Fredrick Westerlund, « The Defence Industry », dans *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective - 2011*, Carolina Vendil Pallin, sous la dir. de, p. 65-95, Stockholm, Swedish Defence Review Agency, 2012.
26. Bettina Renz, « Russian Military Capabilities after 20 Years of Reform »"dans *Survival*, vol. 56, n° 3, juin-juillet 2014, p. 61-84.
27. Karagiannis, p. 407.
28. Valeriy Gerasimov, « The Value of Science is in Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations », dans *Voyenno-Promyshlennyy Kuryer Online*, 26 février 2013. Cité dans Timothy Thomas, « Russia's Military Strategy and Ukraine: Indirect, Asymmetric - and Putin-Led », dans *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 28, n° 3, 2015, p. 453.
29. Andrew Wilson, *Ukraine Crisis: What it means for the West*, New Haven : Yale University Press, 2014, p. 108.
30. Karagiannis, p. 408.
31. Andrew Bowen, « Is Russia's Military really as Good as it was in Crimea? ». Site consulté le 8 novembre 2015 : http://www.interpretermag.com/is-russias-military-really-as-good-as-it-was-in-crimea/.
32. Thomas Grove et Warren Strobel, « Special Report: Where Ukraine's Separatists Get their Weapons », Reuters. Site consulté le 10 novembre 2015 : http://www.reuters.com/article/2014/07/29/us-ukraine-crisis-arms-specialreport-idUSKBN0FY0UA20140729?feedType=RSS&feedName=worldNews.
33. Tim Judah, « Ukraine: A Catastrophic Defeat », New York Review of Books. Site consulté le 8 novembre 2015 : http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2014/sep/05/ukraine-catastrophic-defeat/.
34. John J. Mearsheimer, « Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin », dans *Foreign Affairs*, vol. 93, n° 5, septembre-octobre 2014, p. 89.
35. Mankoff, p. 68.
36. Renz, p. 68.
37. *Ibid*, p. 73.
38. Märta Carlsson et Johan Norberg, « The Armed Forces », dans *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective - 2011*, Vendil Pallin, sous la dir. de, p. 105, Stockholm : Swedish Defence Review Agency, 2012.
39. Kaare Dahl Martinsen, « The Russian Takeover of Belarus », dans *Comparative Strategy*, vol. 21, n° 5, 2002, p. 412.
40. http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_134210.htm?selectedLocale=en

Photo du MDN CK04-2017-0062-021, par le caporal Bryan Carter

Un hélicoptère CH-146 *Griffon* survole Opa Locka, en Floride, lors de l'exercice *Southern Breeze*, le 9 février 2017.

Puissance aérienne de l'avenir : tendances et effets pour le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada

par David Johnston

Le major Dave Johnston *est membre du Princess Patricia's Canadian Light Infantry et sert dans le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada. Il est actuellement affecté à la United States Naval Postgraduate School [École navale supérieure des États-Unis], située à Monterey, en Californie.*

Introduction

Pour atteindre un niveau de développement optimal, les Forces d'opérations spéciales (FOS) doivent disposer de ressources aériennes et de l'aviation qui leur sont consacrées; pourtant, et malgré la pertinence opérationnelle croissante des FOS du Canada, l'Aviation royale canadienne (ARC) n'a pas pris les mesures qui s'imposaient à ce chapitre. Dans son document-cadre, intitulé *Vecteurs de la Force aérienne*, l'ARC place les FOS sous la catégorie des activités spatiales et cybernétiques[1] : or, ces activités sont à la fois plus spécialisées et moins développées que celles menées par le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN). De même, dans des articles sur la puissance aérienne publiés récemment dans la *Revue militaire canadienne* et par l'Institut canadien des affaires mondiales, le COMFOSCAN n'est mentionné qu'au passage[2]. Pourtant, après plus de dix années d'opérations nationales et expéditionnaires des FOS en appui à l'intérêt national du Canada, le COMFOSCAN s'est révélé extrêmement fiable. Qui plus est, tout porte à croire que les FOS serviront à des fins très multiples dans l'avenir. Le chef – Développement des Forces décrit l'environnement de sécurité de l'avenir comme suit : « [...] les acteurs étatiques comme les acteurs non étatiques chercheront à combiner les méthodes conventionnelle, irrégulière et asymétrique de haut de gamme, concurremment, souvent simultanément dans les environnements terrestre, maritime, aérien et spatial, ainsi que dans le cyberdomaine pour obtenir un avantage lors de prochains conflits[3]. » Les solutions irrégulières et asymétriques que fournissent les FOS contre les menaces irrégulières et asymétriques sont essentielles. Comme l'amiral Eric Olsen des États-Unis a indiqué « [...] la plupart des conflits dans lesquels interviendra l'OTAN exigera la mise en œuvre de forces spéciales dotées de compétences multiples[4]. »

Particulièrement bien préparé pour intervenir en cas de menaces irrégulières et asymétriques, le COMFOSCAN requiert une interopérabilité interarmées et un développement des capacités accrus avec l'ARC. Le présent article est une analyse des tendances générales dans les secteurs aérien et de l'aviation qui concernent la puissance aérienne des FOS. L'article permet de préciser le besoin d'une puissance aérienne pour les FOS, d'explorer six tendances technologiques (systèmes sans pilotes, autonomie, voilure tournante de prochaine génération, frappe de précision de l'avenir, diversification des modes de prestations et exigences en matière de carburant) et finalement de présenter ce que tout cela signifie, pour le COMFOSCAN, afin de faire valoir la nécessité pour les FOS de disposer d'une puissance aérienne.

Pourquoi les FOS doivent-elles disposer de leur puissance aérienne?

Les liens *ad hoc* entre les FOS et les éléments aériens et d'aviation classiques sont dépourvus des qualités

fondamentales nécessaires pour que puissent s'accomplir les ensembles de missions des FOS. Dans le rapport Holloway, commandé en 1980 après l'échec de l'opération *Eagle claw* des États-Unis, on a conclu que « […] la nature *ad hoc* de l'organisation et de la planification est à la source de la plupart des principaux problèmes[5] [TCO] », et on a recommandé de mettre sur pied une organisation permanente qui serait responsable de la planification et de l'exécution de missions de lutte contre le terrorisme ainsi que de former du personnel à cette fin. Il en résulte la création de l'USSOCOM, et en particulier, du 160th Special Operations Aviation Regiment [160e Régiment d'aviation des FOS][6]. Les FOS de l'OTAN ont pris une posture de la force similaire après avoir compris qu'en l'absence de ressources aériennes et d'aviation spécialement dédiées à leurs forces, ces dernières n'arrivaient pas à exécuter des missions pour lesquelles elles possédaient, autrement, les compétences et la disponibilité opérationnelle[7] requises. Dans son étude, l'OTAN présente les principales raisons pour lesquelles toute autre solution mitoyenne est sous-optimale : différentes compétences techniques, manque de culture commune, absence de valeurs et de normes communes et finalement, paramètres de planification et de répétition très variables entre les environnements[8].

L'argumentaire selon lequel les FOS doivent disposer de ressources aériennes et d'aviation qui leur sont exclusivement dédiées ne signifie pas qu'elles doivent être dotées d'une escadre aérienne complexe. En effet, une puissance aérienne légère, agile et interopérable convient davantage. Le COMFOSCAN conserve le commandement opérationnel d'un escadron d'hélicoptères CH146 *Griffon* depuis 2006 (et même avant cette date, sous d'autres configurations) et déploie cette unité très efficace à l'appui d'opérations nationales et expéditionnaires dans l'ensemble du spectre des missions et unités du COMFOSCAN[9]. Néanmoins, les hélicoptères légers polyvalents n'ont jamais été suffisants pour répondre aux besoins du spectre étendu des missions des FOS. Le COMFOSCAN requiert des capacités supplémentaires qui proviendraient de l'ensemble des ressources de l'ARC ou d'ailleurs. L'auteur, membre du COMFOSCAN, peut présenter de nombreux exemples de missions ayant constitué un échec pour les raisons suivantes : absence de ressources de surveillance par aéronef à voilure fixe, manque d'appui aéroporté au tir de précision, mauvaise intégration des ressources d'aviation classiques, ou encore une combinaison de ces facteurs. Le COMFOSCAN doit, pour assurer sa réussite opérationnelle dans l'avenir, amener à maturité sa capacité de puissance aérienne.

Tendances de l'avenir

Avec ou sans pilotes

Le secteur aérien d'aujourd'hui et de demain englobera à la fois des plates-formes avec pilotes et sans pilotes, une tendance que le COMFOSCAN doit suivre. Il est certain que le COMFOSCAN inclura des plates-formes sans pilotes, ce qui est déjà pratique courante dans les forces armées bien développées. De nombreuses missions aériennes à l'appui des FOS, ainsi que quelques missions de forces classiques, incluent des drones de longue endurance sans pilotes. L'ensemble des véhicules aériens sans pilotes utilisés est varié : du microphone à main commercial dont se servent les éléments tactiques de première ligne aux véhicules stratégiques non pilotés à moyenne ou haute altitude et à longue endurance. Le Canada est en cours d'acquérir des systèmes à moyenne altitude et à longue endurance. Les Forces armées canadiennes (FAC) ont fait incursion dans le domaine des systèmes sans pilotes après avoir timidement essayé en Afghanistan des versions médiocres louées à court terme. La solution permanente longuement attendue vise à fournir « […] des systèmes UAS pouvant être mis en réseau et inter-exploitables pour fournir des capacités de renseignement, surveillance et reconnaissance (RSR), d'acquisition d'objectifs et de frappe précise dans toutes les conditions climatiques afin d'appuyer les opérations des FAC partout dans le monde[10]. » Les systèmes sans pilotes, qui ont été considérablement reportés mais qui sont très attendus, amélioreront les activités du COMFOSCAN sur le plan opérationnel.

Autonomie

Puisque le recours aux systèmes sans pilotes est chose certaine, le COMFOSCAN et l'ARC doivent déterminer de quelle manière l'humain conservera sa pertinence dans le secteur aérien, une tendance appelée « intervention humaine » (en anglais, *Humans in the Loop*). Dans un rapport, la U.S. Air Force Air University [l'Université de la Force aérienne des États-Unis] a conclu qu'il n'existait aucun obstacle technologique au remplacement des aéronefs avec pilotes à voilure fixe par des variantes sans pilotes, ce qui permettrait d'accroître l'endurance des plates-formes et de ne pas mettre en danger la vie de membres d'équipage d'aéronef dans les environnements à risques élevés[11]. Les multiples ressources aériennes futures qui seront à l'appui des éléments « trouver-fixer-finaliser » du cycle de ciblage pourraient être sans pilotes. À l'heure actuelle, les véhicules aériens non habités sont soit contrôlés à distance par un pilote soit programmés au moyen d'algorithmes informatiques indépendants qui remplacent l'intervention humaine. Dans le cadre des missions de surveillance et de la surveillance de la frontière ou de la côte d'un pays, par exemple, la deuxième option serait préférable. Grâce à des essaims de véhicules sans pilotes, il serait possible d'assurer la couverture et le soutien continus de larges zones de territoire sur terre

© Lockheed Martin-Flickr

Hélicoptère S-97 *Raider* de Lockheed Martin.

ou en mer. Cependant, pour ce qui est des ensembles de missions qui dépendent du renseignement en temps réel, des réglages effectués en une fraction de seconde ou des situations qui mettent en péril des vies, il est logique de conserver l'intervention humaine. Selon le rapport de l'Université de la Force aérienne, même si la technologie est avancée au point où l'humain constitue le facteur de limitation, dans la plupart des cas, l'humain possède un meilleur discernement que la machine. Par exemple, un véhicule autonome ne peut pas faire la différence entre un soldat blessé et un soldat en santé ou encore entre un aumônier et un combattant[12]. La plupart des commandants à la tête d'engagements létaux ne céderont probablement jamais le contrôle de la force létale à une machine. Même si l'on reporte le retrait complet des vols habités, il n'y a aucun doute que les véhicules sans pilotes deviendront de plus en plus fréquents dans la guerre de l'avenir. L'intervention humaine continuera de faire partie du spectre des ensembles de missions des FOS, mais s'estompera de plus en plus.

Aviation de l'avenir

On doit envisager de remplacer les CH146 *Griffon* par des plates-formes d'aviation de prochaine génération, puisqu'en raison des progrès technologiques qui ont été réalisés, l'aviation est l'élément de choix pour les missions des FOS. Les plates-formes d'aviation de l'avenir suivent deux tendances différentes, mais toutes deux offriront des portées de combat allongées, des vitesses accrues ainsi que des températures et une altitude supérieures. D'abord, il y a le super hélicoptère, comme le S-97 *Raider* de Sikorsky. Équipés de deux pales principales contrarotatives coaxiales ainsi que d'une poussée arrière de l'hélice, le S-97 et des variantes peuvent atteindre une vitesse très élevée sans qu'il y ait un changement radical de la portée, de la capacité ou des capacités auxiliaires[13]. Puis, il y a la plate-forme à rotors basculants, en particulier, le V280 *Valor*. Cette catégorie combine le décollage vertical d'un hélicoptère avec la vitesse et la portée d'un aéronef à voilure fixe. L'avenir de la technologie à rotors basculants semble prometteur grâce au V280 *Valor* de Bell qui fournit une plate-forme de mobilité à décollage vertical rapide et précise[14]. Il est concevable que la technologie d'aviation de l'avenir annule l'avantage de charge utile et de portée qu'offrent actuellement les plates-formes tactiques à voilure fixe par rapport aux hélicoptères. En conséquence, dans l'avenir, un planificateur des FOS choisira probablement un véhicule de précision au lieu d'un véhicule qui requiert une infrastructure fixe pour le décollage et l'atterrissage. Le COMFOSCAN et l'ARC doivent travailler en collaboration pour acquérir les prochains hélicoptères en fonction de ces facteurs.

Tir de précision de l'avenir

Comme les opérations des FOS nécessiteront un appui du tir de précision jusque dans un avenir lointain, l'ARC doit mettre un tel rôle sur sa liste des priorités. Parmi la multitude de missions et rôles offensifs de la force aérienne, ce sont les appuis air-sol et aérien rapprochés qui s'appliquent le plus à la force terrestre, en particulier aux FOS. Pour montrer l'importance de ces appuis, prenons l'exemple suivant. La Force aérienne des États-Unis a annulé le retrait imminent du remarquable A10 *Warthog*. Selon des rapports de sources ouvertes « [...] la plupart des gradés de la Force aérienne tiennent à retirer les appareils A10 afin d'affecter les ressources qui servent au maintien de la flotte au programme de F35 de cinquième génération[15] [TCO]. ». Par contre, en raison de la forte demande pour l'appareil A10 à titre de principale plate-forme d'appui aérien rapproché (outre l'avion d'attaque AC130 *Spectre*), il s'agit invariablement du véhicule de référence en appui à la force terrestre[16]. L'appui du combat aéroterrestre est une tendance qui se prolongera parce que les récentes tentatives entreprises pour remporter une victoire décisive sans l'engagement de la force terrestre ont échoué. Si, dans l'avenir, un conflit ne faisait pas intervenir les FOS d'une manière ou d'une autre (ce qui est peu probable), ce conflit impliquerait certainement des milices, des civils qu'il faudrait protéger, ou les deux.

© Bell Helicopter

Conception générale de l'hélicoptère Bell V-280 *Valor*.

DVIDS, photo 2311483, par le Technical Sergeant Nathan Lipscomb

Un appareil Republic A-10 *Thunderbolt II* de l'US Air Force.

Agência Força Aérea/© Sergeant Johnson, https://www.flickr.com/photos/ministeriodadefesa/9780131013

Deux avions d'attaque légers Embraer A-29 *Super Tucano*.

USAF photo 051107-F-2907C-176 par le Master Sergeant Lance Cheung

Un hélicoptère Bell TH-1H *Huey II* de l'US Air Force.

Une autre tendance du tir de précision est illustrée par le dilemme qui se pose entre l'appareil F35, une plate-forme stratégique complexe et coûteuse, et l'appareil A29, une plate-forme simple axée sur la tactique que l'on retrouve en grand nombre. L'avenir de l'attaque stratégique repose sur le chasseur furtif F35 de cinquième génération, un appareil qui combine une cellule futuriste de haute technologie avec un pilote. En raison de retards de production, de surcoûts et du désistement de certains commanditaires, le développement du F35 a posé problème[17]. Le programme se poursuit néanmoins et le coût actuel de chaque appareil est d'environ 100 millions de dollars. En plus du F35, il y a l'appareil léger d'attaque A29 *Super Tucano* d'Embraer, qui coûte à peine 10 millions de dollars et qui peut être utilisé dans de multiples rôles, notamment le tir de précision ainsi que la surveillance et la reconnaissance[18]. Cependant, il ne faudrait pas surestimer l'utilité de l'appareil A-29, qui n'est ni un chasseur furtif ni un appareil de cinquième génération et qui ne se prête pas à un combat contre des adversaires de force quasi égale. Il s'agit pourtant d'une option viable qui permet à la force terrestre, que ce soit la nôtre ou celle d'un pays partenaire, de mener ses propres missions incorporées d'appui-feu avec aéronefs à voilure fixe. Par exemple, la Force aérienne de l'Afghanistan se soumet avec succès à un entraînement à bord des appareils A-29 dans le cadre de missions d'appui aérien rapproché[19]. La Marine des États-Unis a contemplé l'idée de recourir aux A29, mais a annulé le programme en raison d'un certain nombre de facteurs outre le besoin et la viabilité, soit principalement en raison des politiques de Washington[20]. L'appareil A29 ne peut assurément pas satisfaire les exigences relatives à la plate-forme qui sont nécessaires pour détenir la supériorité aérienne ou défendre le Nord du Canada dans le cadre de nos engagements envers le NORAD. En dépit de ce fait, la valeur d'une technologie moins sophistiquée s'applique aux plates-formes de frappes à voilure fixe en appui aux FOS et sans doute, tout autant au spectre des technologies militaires.

Diversification des modes de prestation

La location d'appareils civils, comme moyen de diversification des modes de prestations (DMP), permettrait d'atténuer les pressions exercées sur les ressources restreintes de l'ARC, en plus de procurer à long terme une souplesse opérationnelle dont le COMFOSCAN a grandement besoin. La DMP se définit comme la prestation des « [...] services ou des produits fournis depuis longtemps par la fonction publique en recourant à des organismes de l'extérieur ou en établissant des partenariats avec ces derniers [...] de garantir l'utilisation optimale des maigres ressources dont il dispose[21]. » Dans le cas de la future puissance aérienne des FOS, le COMFOSCAN, grâce à la DMP, conclurait des partenariats public-privé dans le but d'exploiter les cellules civiles. Nombreux sont les exemples de succès de la DMP dans le contexte militaire. Dans le programme des Services d'entraînement aéroportés impartis (SFAI), l'ARC a recours à des pilotes et cellules civils pour fournir de l'instruction en vol réel dans le cadre de l'entraînement des pilotes de chasse[22]. La DMP peut facilement s'appliquer à d'autres secteurs qu'à l'entraînement. La société PAL Aerospace, qui a son siège social au Canada, soutient avoir fourni plus de 250 000 heures de services de renseignement, surveillance et reconnaissance aéroportés à l'appui de missions militaires et d'application de la loi[23]. Le Commandement des États-Unis pour l'Afrique (US AFRICOM) a aussi fait une utilisation fructueuse à long terme des ressources aériennes et d'aviation dans des théâtres d'opérations; dernièrement, il a octroyé de nouveaux contrats à moyen terme à deux fournisseurs de mobilité aérienne[24]. En période de réduction budgétaire relative, il est logique pour l'ARC et le COMFOSCAN de prendre en considération la location ou l'achat comme DMP. En outre, la DMP offre une souplesse au COMFOSCAN que l'ARC ne peut pas lui offrir. En 2014, le *Globe and Mail* a annoncé que le déclassement de la flotte de CC144 *Challenger* forcerait peut-être la Force aérienne à utiliser des appareils plus gros et plus coûteux pour les missions militaires importantes, notamment l'évacuation sanitaire[25]. L'externalisation de l'accès aux plates-formes, voire des équipages, aiderait à résoudre le problème de la pénurie future de ressources.

Le concept de DMP pourrait aussi servir à reconfigurer les plates-formes actuelles de l'ARC en vue de fournir des capacités de mission particulières aux FOS. Il s'agit d'une solution novatrice qui présente des possibilités considérables pour le COMFOSCAN. Le Corps des Marines des États-Unis a réussi un exploit de la sorte avec ses plates-formes UH1 *Huey*; il a mis à niveau une partie de sa flotte, grâce à de puissants hélicoptères d'attaque légers, tout en maintenant 85 pour 100 des pièces communes[26]. De telles mesures pourraient être prises pour les cellules du COMFOSCAN dans le cadre du projet de prolongation limitée de la durée de vie des Griffon[27]. Une mise à niveau permettrait de conserver une cellule commune, tout en respectant les

exigences futures des FOS relativement à la mobilité et à l'appui-feu. De plus, parmi les variantes à court terme de ce concept, mentionnons des adaptateurs légers et faciles à configurer pour les armes et capteurs de l'hélicoptère Griffon[28]. Ainsi, les Griffon, qui servent de plates-formes de mobilité du COMFOSCAN, pourraient facilement être reconfigurés pour remplir un rôle d'appui-feu. Ce concept de changement de rôle pourrait s'appliquer dans l'ensemble du spectre des plates-formes de l'ARC, ce qui fournirait une souplesse et une pertinence opérationnelle accrues au COMFOSCAN grâce à la DMP.

Sources de carburant

Les frais et les répercussions sur l'environnement associés aux combustibles carbonés forceront les forces armées à exploiter d'autres carburants. Il s'agit d'un aspect à prendre en considération pour l'ARC et le COMFOSCAN. La Marine des États-Unis a entamé le processus avec le programme *The Great Green Fleet*, dont l'objectif est d'aider ses navires et appareils « [...] à aller plus loin, à rester plus longtemps et à employer une plus grande puissance de feu [TCO] » au moyen, entre autres, de biocarburants avancés[29]. Même si les cellules futures de l'ARC seront un jour alimentées par des sources permanentes, comme la puissance nucléaire et la puissance solaire, les appareils continueront, dans un avenir prévisible, d'être ravitaillés périodiquement en carburant. Deux options tactiques viables s'offrent pour le ravitaillement en carburant, soit le ravitaillement en vol et le ravitaillement au sol. Le ravitaillement air-air est pratique courante depuis de nombreuses années pour les plates-formes à voilure fixe. La transition s'amorce dans le domaine de l'aviation classique, bien que le nouvel hélicoptère de l'ARC ne soit pas doté d'une telle capacité[30]. Le ravitaillement en carburant au sol au moyen d'un point avancé de réarmement et de ravitaillement demeure l'option tactique la plus probable pour l'aviation et pourrait être l'option privilégiée pour les profils de mission aériens et d'aviation qui ne conviennent pas aux avions ravitailleurs vulnérables. Le ravitaillement en carburant est un besoin continu, et par conséquent, le COMFOSCAN a élaboré la capacité d'évaluation et de reconnaissance de la surface des aérodromes (ASAR) pour faciliter les opérations tactiques dans des aérodromes non préparés, non classiques et semi-préparées[31]. Cette capacité permet au COMFOSCAN de faciliter le ravitaillement en carburant aile-réservoir depuis un CC130 jusqu'à un hélicoptère ainsi que divers autres concepts qui visent à étendre la portée des plates-formes de mobilité tactiques[32]. Les sources de carburant probables n'ont toujours pas été définies, mais le ravitaillement en carburant constituera un besoin pendant de nombreuses années encore, et de telles capacités accroissent la portée que l'ARC et le COMFOSCAN peuvent atteindre ensemble.

Implications pour le COMFOSCAN

Dans le présent article, certaines tendances de l'avenir applicables aux ressources aériennes et d'aviation du Canada ont été analysées. L'augmentation du nombre de véhicules sans pilotes, l'intelligence artificielle, les futures plates-formes à voilure fixe et à voilure tournante, la diversification des modes de prestations ainsi que les changements apportés aux sources de carburant auront une incidence sur les FAC pendant de nombreuses années à venir.

Quelques conclusions qui concernent particulièrement le COMFOSCAN semblent nettes. D'abord, la « vérité » des FOS voulant que « les êtres humains sont plus importants que le matériel » demeure très pertinente[33]. Malgré les progrès technologiques, l'intervention humaine est nécessaire dans le cycle décision-action. Et il en sera assurément ainsi à court terme, car la confiance qui se rapporte à l'utilisation des véhicules habités et non habités n'est pas tout à fait établie. Toutefois, il faut essentiellement que les décideurs humains continuent de participer au processus pour être en mesure de rendre des comptes au public qu'ils desservent. Par ailleurs, la « vérité » des FOS selon laquelle « la plupart des opérations spéciales nécessitent le soutien de force autre que les FOS » est tout autant pertinente. Il est peu probable que le COMFOSCAN acquiert des ressources aériennes et d'aviation dans l'ensemble du spectre des tâches et capacités. Le COMFOSCAN, qui possède une force armée de taille moyenne et qui se voit allouer un budget inférieur aux lignes directrices de l'OTAN[34], ne peut pas s'attendre à reproduire les ressources des FOS des États-Unis. Ainsi, le Canada doit poursuivre et accroître l'engagement d'éléments de l'ARC à l'appui des missions des FOS. Il faut éviter de déployer des efforts isolés, une erreur commise par d'autres pays, mais il faut plutôt établir des rapports durables et concrets en vue de favoriser une culture commune et une compréhension mutuelle.

© Airbus Defence & Space

Airbus C295W.

En raison de ces vérités des FOS, il faut analyser l'accroissement pragmatique et graduel des ressources aériennes et d'aviation des FOS. L'aviation de précision demeurera incontestablement une fonction principale des FOS. Un appareil de remplacement du

USAF photo 080820-F-5057S-887 par le Senior Airman Julianne Showalter

Un avion d'attaque AC-130U *Spectre* en action.

CH146 *Griffon* devrait être ajouté de manière rétroactive à l'Examen de la politique de défense ainsi que des considérations particulières relatives aux FOS[35]. Entretemps, le COMFOSCAN et l'ARC doivent travailler en collaboration pour répondre aux besoins actuels définis dans le projet de prolongation limitée de la durée de vie des Griffon. L'interopérabilité avec la capacité d'aviation moyenne de l'ARC devrait se poursuivre. L'interopérabilité doit aider le COMFOSCAN à offrir de l'entraînement interarmées épisodique et continu, tout en permettant de définir les pratiques exemplaires pour l'intégration de plates-formes légères et moyennes dans un détachement d'aviation des opérations spéciales. Pour les besoins de mobilité qui dépassent les ressources de l'aviation, l'interopérabilité avec le personnel du C130 doit se poursuivre et s'accroître. Il faudrait explorer des options de DMP pour la mobilité à voilure fixe non classique et l'appui-feu. Par exemple, fournir une capacité de RSR à changement de rôle et une configuration d'appui-feu au C130 ou encore au C295, acquis récemment, pourrait être viables. Quelle que soit la plate-forme, le COMFOSCAN doit continuer de soutenir le ravitaillement tactique en carburant des ressources de l'ARC afin d'étendre sa portée opérationnelle au-delà de ses capacités actuelles. Enfin, le COMFOSCAN doit s'approprier une portion du spectre de RSR. L'affiliation pourrait fonctionner pour d'autres moyens appartenant à l'ARC, mais pas pour les collecteurs de renseignements rentables et de faible densité. Les FOS de l'OTAN ont tiré la leçon suivante : « Le recours à un appui aérien qui n'est pas affecté à une fin particulière […] est autant désavantageux en raison de la pénurie des ressources, de l'absence d'une relation de formation habituelle et de la mauvaise connaissance de la mission des FOS[36] [TCO]. ».

Conclusions

Résumé

1) En dépit de l'autonomie et de l'intelligence artificielle, l'intervention humaine doit demeurer dans le cycle décision-action, même si elle s'estompera peu à peu avec le temps.
2) Des éléments de l'ARC doivent être dédiés exclusivement au soutien des missions des FOS pour l'ensemble des capacités.
3) La puissance aérienne des FOS doit être développée de manière pragmatique et graduelle :
    a. Projet de prolongation limitée de la durée de vie et de remplacement des Griffon en tenant compte des besoins des FOS.
    b. Concept d'emploi de la force pour un SOAD *Griffon-Chinook* combiné.
    c. Option de DMP pour la mobilité à voilure fixe non classique et l'appui-feu.
    d. Opérationnalisation de la capacité ASAR du COMFOSCAN.
4) Il faut générer une capacité de RSR du COMFOSCAN pour les véhicules avec et sans pilotes.

L'article visait à déterminer les ressources aériennes et d'aviation des FOS qui devraient soutenir, dans l'avenir, le mandat du COMFOSCAN. Les thèmes qui ont fait l'objet d'une analyse ne servent pas de balises absolues, mais plutôt de point de départ pour d'autres discussions. Parmi les domaines d'études à approfondir, mentionnons les effets des mégapoles, les difficultés d'analyser les données de RSR (de plus en plus nombreuses) et la structure organisationnelle d'une composante élargie de l'ARC au sein du COMFOSCAN. Malgré la complexité des tendances de l'avenir, le COMFOSCAN et l'ARC doivent être étroitement liés pour conserver leur pertinence dans les prochaines années.

Un hélicoptère CH-146 *Griffon* à Wainwright (Alberta), durant l'exercice *Maple Resolve* 16, le 29 mai 2016.

NOTES

1. Directeur général Développement de la Force aérienne, A-GA-007-000/AF-009, Vecteurs de la Force aérienne, Winnipeg, Centre de guerre aérospatiale des Forces canadiennes, 2014, p. 22.
2. Alan Stephenson, « The RCAF and the Role of Airpower: Considering Canada's Future Contributions », Institut canadien des affaires mondiales, juillet 2016, à l'adresse https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/cdfai/pages/1085/attachments/original/1467750319/The RCAF and the Role Of Airpower - Al Stephenson.pdf?1467750319, et Martin Shadwick, « Assisterons-nous à la renaissance de l'ARC? », *Revue militaire canadienne*, vol. 17, n° 2, printemps 2017, p. 60-66.
3. Chef Développement des Forces, L'environnement de la sécurité de l'avenir 2013-2040, Winnipeg, Bureau de publications de la 17e Escadre, 2014, p. 107.
4. Association parlementaire canadienne de l'OTAN, « Rapport de la délégation parlementaire canadienne concernant sa participation à la visite de la Commission de la défense et de la sécurité », 29 janvier 2010, consulté le 14 novembre 2016 à l'adresse : http://www.parl.ca/iiapublications/SmartBook/Documents/2cc49a29-80d6-4b27-be53-4be790b02061/2cc49a29-80d6-4b27-be53-4be790b02061.pdf.
5. Michael J. Durant, Steven Hartov et Robert L. Johnson, *The Night Stalkers: Top Secret Missions of the US Army's Special Operations Aviation Regiment*, New York, Penguin, 2006, p. 13.
6. *Ibid.*
7. NATO Special Operations Headquarters, *Special Operations Air Group: Concept for Development & Organization*, Bruxelles, NATO Public Policy Division, april 2010, p. 1.
8. Lieutenant-colonel Arthus D. Davis (éd.), *The NATO Special Operations Headquarters Air Warfare Center: A Smart Defense Approach*, Monterey, Presidio Press, 2012, p. 15.
9. Les rapports de sources ouverts sur les capacités du COMFOSCAN sont peu nombreux. Par exemple : https://www.thestar.com/news/canada/2012/08/24/canadian_special forces soldiers put on rare display of fighting talents.html or http://www.ctvnews.ca/w5/behind-the-secret-world-of-canada-s-covert-commandos-1.1761614
10. Danny Garrett-Rempel, « L'avenir du programme JUSTAS : l'acquisition par le Canada d'une capacité en UAS », *Revue de l'ARC*, vol. 4, n° 1, hiver 2015, consulté le 2 novembre 2016 à l'adresse : http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/fr/centre-guerre-aerospatiale-fc/bibliotheque-electronique/la-revue/2015-vol4-no1-05-lavenir-du-programme-justas.page.
11. Robert B. Tresk, *The Last Manned Fighter*, Alabama, Air University Press, 2008, p. v.
12. *Ibid.*, p. 24.
13. Jon Skillings, « How the helicopters of the future are shaping up », *CNET*, 6 octobre 2013, consulté le 14 novembre 2016 à l'adresse : https://www.cnet.com/news/how-the-helicopters-of-the-future-are-shaping-up/.
14. Gareth Jennings, « Bell's Valor tiltrotor comes together ahead of 2017 first flight », *Jane's*, 20 janvier 2016, consulté le 14 novembre 2016 à l'adresse : http://www.janes.com/article/57314/bell-s-valor-tiltrotor-comes-together-ahead-of-2017-first-flight.
15. Jay Bennett, « U.S. Air Force Fires Up the A-10 Depot Line to Keep Warthogs Flying 'Indefinitely' », *Popular Mechanics*, 25 octobre 2016, consulté le 14 novembre 2016 à l'adresse : http://www.popularmechanics.com/military/a23537/air-force-fires-up-depot-line-keep-a-10s-flying-indefinitely/
16. *Ibid.*
17. Clyde Haberman, « Despite Decades of Stealth, Sticking Points Bedevil F-35 Jet », *New York Times*, 24 janvier 2016, consulté le 10 janvier 2017, à l'adresse : https://www.nytimes.com/2016/01/25/us/despite-decades-of-stealth-sticking-points-bedevil-f-35-jet.html.
18. Franz J Marty, « First four A-29 Super Tucanos arrive in Afghanistan », *Jane's*, 18 janvier 2016, consulté le 15 novembre 2016 à l'adresse : http://www.janes.com/article/57278/first-four-a-29-super-tucanos-arrive-in-afghanistan.
19. *Ibid.*
20. « Imminent Fury: Combat Dragon II », *Global Security*, consulté le 14 novembre 2016 à l'adresse : http://www.globalsecurity.org/military/systems/aircraft/imminent-fury.htm.
21. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Diversification des modes de prestations*, consulté le 15 mai 2017 à l'adresse : http://www.collectionscanada.gc.ca/eppp-archive/100/201/301/tbs-sct/tb_manual-ef/Pubs_pol/hrpubs/TB_858/ASD_f.html.
22. CAE, *NATO Flying Training in Canada (NFTC)*, consulté le 15 mai 2017 à l'adresse : http://www.cae.com/uploadedFiles/Content/BusinessUnit/Defence and Security/Media Centre/Document/DM077 NATO%20Flying%20Training%20in%20Canada%20NFTC_v4.pdf.
23. PAL Aerospace, consulté le 15 mai 2017 à l'adresse : https://www.palaerospace.com/#airbornespecialmissionoperations2.
24. Jane's 360, « AAR Airlift Group, Inc. awarded AFRICOM airlift contract », consulté le 15 mai 2017 à l'adresse : http://www.janes.com/article/67688/aar-airlift-group-inc-awarded-africom-airlift-contract.
25. Murray Brewster, « Cuts to Challenger jets leave air force juggling VIP, military medevac roles », *The Globe and Mail*, 2 juillet 2014, à l'adresse : http://www.theglobeandmail.com/news/national/cuts-to-challenger-jets-leave-air-force-juggling-vip-military-medevac-roles/article19435738/.
26. Lieutenant-général Jon M. Davis, *Marine Aviation Plan 2016*, consulté le 15 mai 2017 à l'adresse : https://marinecorpsconceptsandprograms.com/sites/default/files/files/Marine%20Aviation%20Plan%202016%20FINAL.pdf.
27. Canadian American Strategic Review, « Griffon Grows Up: 'Hot-and-High' helicopters for Special Operations? », mars 2016, à l'adresse : https://web-beta.archive.org/web/20160530033612/http://www.casr.ca:80/mp-griffon-soa-helicopter.htm.
28. Pour avoir un exemple, veuillez consulter http://cfdintl.com ou http://cantinearmament.com/.
29. U.S. Navy, « Great Green Fleet », *U.S. Navy Energy, Environment and Climate Change*, 2016, à l'adresse : http://greenfleet.dodlive.mil/energy/great-green-fleet/.
30. Aviation royale canadienne, « CH-147F Chinook : caractéristiques », consulté le 16 mai 2017 à l'adresse : http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/fr/aeronefs-courants/ch-147f.page.
31. COMFOSCAN, « Special Forces Airfield Surface Assessment & Reconnaissance Program », *Briefing to War Cabinet*, 12 juin 2017.
32. Lieutenant-colonel Jeannot Boucher, « La mobilité aérienne tactique », *Revue de l'Aviation royale canadienne*, vol. 4, n° 4, automne 2015, p. 27-34.
33. Généralement attribuée à John Collins, un colonel à la retraite de l'Armée des États-Unis.
34. OTAN, « Information sur les dépenses de défense », 27 juillet 2016, consulté le 15 novembre 2016 à l'adresse : http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm?selectedLocale=fr.
35. Ministère de la Défense nationale, *Protection, sécurité, engagement : la politique de défense du Canada*, 2017, p. 30.
36. NATO, *Special Operations Air Group*, p. 1.

Le ministre de la Défense nationale, Harjit S. Sajjan, a rendu visite au NCSM *Scotian* à la Base des Forces canadiennes Halifax, le 12 juin 2017, pour faire une annonce.

La Marine royale canadienne et les opérations de paix

par Corey Bursey

Le capitaine de frégate C.A. Bursey, CD, BAScM, MA, *est, pour reprendre ses propres mots « fier d'appartenir à la Marine royale canadienne (MRC) depuis 1988 ». Il a servi à bord de plusieurs navires canadiens de Sa Majesté (NCSM) et pris part à de nombreux déploiements opérationnels. Il a aussi occupé plusieurs postes d'état-major, variés et pleins de défis, et il est actuellement conseiller naval adjoint de l'État-major de liaison des Forces canadiennes à Londres (Angleterre).*

Introduction

Sous les auspices du premier ministre Justin Trudeau, le gouvernement du Canada s'est engagé à participer aux opérations internationales de paix par le truchement d'une collaboration avec les Nations Unies (NU). Notre gouvernement entend ainsi fournir des capacités spécialisées, des commandants et des états-majors pour les quartiers généraux, ainsi que des policiers civils; en outre, il contribuera davantage aux efforts des NU en matière de médiation, de prévention des conflits et de reconstruction après les conflits[1]. Plus précisément, le 8 septembre 2016, alors qu'il assistait à la Réunion des ministres de la Défense des pays participant aux missions de paix de l'ONU, à Londres, au Royaume-Uni, le ministre de la Défense Harjit Sajjan a mis en lumière l'engagement renouvelé du Canada en faveur des opérations de paix internationales, en réaffirmant que le Canada est prêt à déployer jusqu'à 600 membres des Forces armées canadiennes (FAC) dans la foulée des futures opérations de paix de l'ONU (OPNU)[2]. Les planificateurs des opérations des FAC s'affairent encore à préciser où un tel déploiement pourrait se produire, à arrêter les détails des missions qui pourraient lui être confiées, ou à définir la composition de la force de 600 militaires. Néanmoins, vu l'unité qui caractérise les FAC, composée de multiples armes – Armée canadienne, Marine, Force aérienne et Forces spéciales –, nous ne devons pas supposer que les contributions du Canada aux OPNU seront toujours fondées sur l'armée de terre. Elles pourraient fort bien toucher les autres armes, comme la Marine royale canadienne (MRC). D'ailleurs, le présent article décrira comment la MRC (ou tout autre marine) peut appuyer une OP terrestre et aérienne, même si les forces engagées se déploient dans une région sans littoral. De même, la MRC peut déployer des éléments de manière indépendante et entreprendre une OPNU sans devoir nécessairement assumer un rôle de soutien. La MRC peut déployer ses éléments rapidement, être autonome si elle le fait avec le bon soutien logistique, demeurer en dehors des eaux territoriales et remplir de multiples tâches en mer.

Intuitivement, on pourrait conclure hâtivement que les marines n'ont pas de rôle clair à jouer pendant les OP, du moins pas dans le sens traditionnel des missions exécutées par les « bérets bleus » que tant de Canadiens en sont venus à imaginer quand ils évoquent les

missions de l'ONU. Or, dans le présent article, nous ferons valoir que les marines peuvent bel et bien assumer un rôle dans le cadre des OPNU, soit à titre d'éléments militaires habilitants et discrets, soit comme éléments de soutien auprès de forces terrestres et aériennes. Ce faisant, nous citerons des exemples d'OP maritimes que les NU ont exécutées depuis leur création et nous décrirons les capacités qu'est censée posséder une force opérationnelle maritime (FOM) de l'ONU. Enfin, nous examinerons les capacités que la MRC serait à même d'offrir à une telle FOM et les domaines où elle pourrait peut-être en faire davantage pour répondre pleinement aux besoins de l'ONU. L'intention est ici de jeter les bases d'une conversation plus vaste sur l'avenir de la MRC dans le contexte des OPNU, de manière que de nouvelles capacités puissent être définies et mises en œuvre, le cas échéant.

Perspective historique

L'idée de déployer des forces navales canadiennes dans le cadre d'opérations de l'ONU n'est pas nouvelle. L'histoire relativement courte de la MRC est truffée d'opérations maritimes menées à l'appui de missions de l'ONU et remontant aussi loin qu'aux origines mêmes de l'Organisation. Le 5 juillet 1950, l'amiral canadien commandant la côte du Pacifique a reçu l'ordre de dépêcher les NCSM *Cayuga*, *Sioux* et *Athabaskan* à Pearl Harbor, depuis Esquimalt, en leur demandant d'y attendre d'autres instructions en vue d'un déploiement de temps de guerre en Extrême-Orient[3]. Cet ordre est venu moins de deux semaines plus tard, quand le Groupe opérationnel canadien de trois navires est passé sous le contrôle opérationnel du général MacArthur, commandant des Forces de l'ONU en Corée, pour l'exécution d'opérations liées à l'invasion de la Corée du Sud[4]. De 1950 à 1953, le Commandement des forces navales de l'ONU a contribué à empêcher le renforcement des forces ennemies en Corée; les moyens utilisés ont été les suivants : tirs d'interdiction le long des côtes par des forces de surface imposant un blocus, tirs de harcèlement accompagnés des bombardements, tirs d'appui de « l'artillerie navale » et missions de dragage de mines[5].

Pendant la crise des missiles de Cuba en octobre 1962, le Secrétaire général de l'ONU a servi de médiateur entre les présidents américain et russe, soit John Kennedy et Nikita Khrouchtchev; il voulait par là essayer de retarder l'envoi d'armes soviétiques à Cuba, de manière à réduire les tensions internationales suffisamment pour favoriser le rétablissement d'une paix relative[6]. Malgré diverses difficultés politiques, la MRC a reçu l'ordre d'augmenter son état de préparation et de déployer la quasi-totalité de sa Flotte de l'Atlantique pour exercer une surveillance anti-sous-marine (ASM). Le Commandement de l'Atlantique de la MRC possédait 29 navires de combat de surface en 1962, y compris le porte-avions NCSM *Bonaventure*[7]. Les activités militaires pendant la crise des missiles de Cuba ne constituaient pas une mission de l'ONU en tant que telle, mais elles ont démontré le rôle que celle-ci peut jouer dans le maintien de la paix, même entre des superpuissances, et celui que les marines ont assumé pour l'appuyer dans l'exercice de cette responsabilité.

Il y a un peu plus de vingt ans, soit en octobre 1993, l'ONU a assujetti Haïti à un embargo sur les livraisons de pétrole et d'armes. Des navires de guerre de plusieurs pays, dont le Canada dans le cadre de l'opération *Forward Action*, se sont rendus dans la région pour faire respecter l'embargo au sein d'une force multinationale. Au cours de l'année suivante, la MRC a envoyé huit navires de guerre à tour de rôle, dont plusieurs ont effectué plusieurs déploiements,

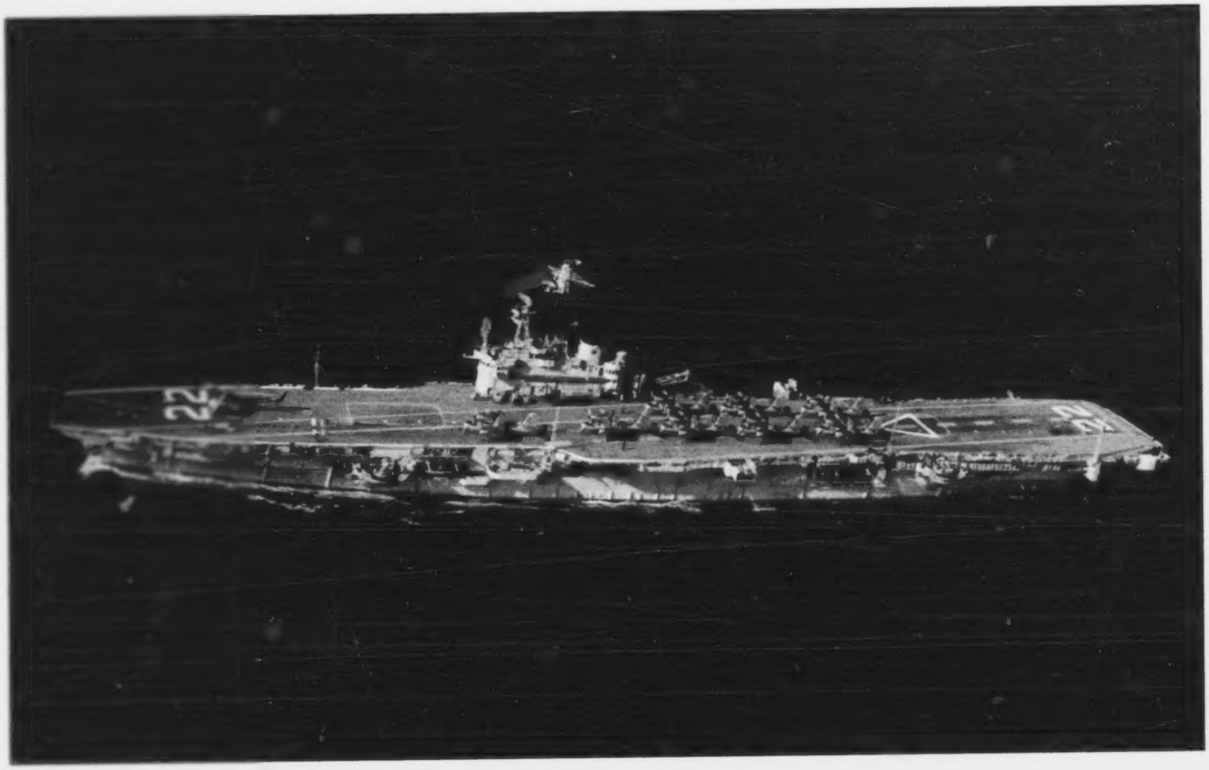


Photo du CIIFC/MDN HS0207860147

NCSM *Bonaventure*.

pour appuyer la mission de l'ONU. Vers le milieu de 1994, alors que la stabilité politique en Haïti ne s'était toujours pas améliorée, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé la Force multinationale à prendre toutes les mesures nécessaires pour rendre possible le retour de Jean-Bertrand Aristide, alors président du pays, et pour créer un environnement où la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) pourrait se charger de ramener le pays à la démocratie[8].

Après la guerre du Golfe de 1991, l'ONU a créé la Commission spéciale des Nations Unies (CSNU) en lui donnant les pouvoirs voulus pour garantir la destruction de toutes les armes irakiennes de destruction massive. Après s'être conformé aux exigences de l'ONU pendant un certain temps, l'Irak a refusé de coopérer davantage. Cela a rapidement entraîné la constitution d'une coalition de forces de 11 pays au début de 1998 dans le cadre de l'opération *Desert Thunder*. Le NCSM *Toronto*, déjà en route depuis Halifax pour se joindre à la Force navale permanente de l'Atlantique (SNFL) de l'OTAN, a reçu l'ordre de se rendre le plus vite possible dans le golfe Persique. Le 26 février 1998, le NCSM *Toronto* est entré dans le théâtre opérationnel du golfe Persique et a commencé à prendre part à l'opération *Determination* (la contribution du Canada à l'opération *Desert Thunder*); il a procédé à des arraisonnements jusqu'à son retour cinq mois plus tard[9].

De 1999 à 2001, le Canada a pris part à une importante mission de l'ONU au Timor oriental. En septembre 1999, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé la Force internationale au Timor oriental (INTERFET) à rétablir la paix et la sécurité dans ce pays ainsi qu'à y protéger la Mission des Nations Unies (MINUTO), à l'aider à exécuter ses tâches et, dans les limites des capacités de la Force, à y faciliter les opérations d'aide humanitaire. Le NCSM *Protecteur* a quitté Esquimalt en septembre avec à son bord un hélicoptère *Sea King*. Le navire est arrivé au large du Timor oriental à la fin d'octobre et est resté dans le théâtre jusqu'en janvier 2000. Au cours de cette période, le NCSM *Protecteur* a servi de base de ravitaillement flottante aux forces coalisées à terre et de plate-forme de commandement et de contrôle de rechange au commandant de la Force interarmées du Canada. Le *Sea King* a été utilisé pour transporter des ravitaillements à terre. Les marins à bord du navire ont aussi participé à plusieurs projets humanitaires, notamment la reconstruction de plusieurs écoles[10].

Au même moment où les FAC travaillaient au Timor oriental, les navires de la MRC ont amorcé une contribution prolongée dans le cadre d'une autre mission de l'ONU dans le golfe Persique. L'opération *Augmentation* a représenté la participation du Canada, entre 1999 et 2001, à la flotte de la coalition qui faisait respecter les sanctions de l'ONU contre l'Irak dans le golfe. Entre juin 1999 et octobre 2001, quatre frégates de la MRC ont pris part individuellement à cette opération, et chacune s'est intégrée dans un groupe de combat de la Marine américaine. Les groupes de combat s'étaient déployés pour faire observer la zone d'exclusion aérienne et les sanctions visant les importations et les exportations que le Conseil de sécurité des Nations Unies avait imposées à l'Irak au moyen d'une résolution[11].

L'équipage du NCSM *St. John's* décharge une cargaison destinée à l'aide humanitaire à Port-au-Prince, en Haïti, le 13 septembre 2008.

La MRC est revenue à Haïti en 2008, puis en 2010, pour aider l'ONU à fournir une aide humanitaire et à porter secours aux sinistrés après que quatre ouragans successifs se fussent abattus sur l'île en 2008 et quand un tremblement de terre dévastateur a ravagé le pays en 2010 touchant plus de trois millions de personnes. Après les tempêtes de 2008, le NCSM *St. John's* a reçu l'ordre de se retirer d'une mission antidrogue dans les Antilles pour aller aider à transporter des approvisionnements alimentaires au nom du Programme alimentaire mondial de l'ONU. Quand l'opération a pris fin, le NCSM *St. John's* avait livré plus de 450 tonnes métriques d'aliments et d'autres fournitures de secours en 13 jours. L'hélicoptère Sea King du navire a effectué plus de 20 sorties et s'est rendu dans les collectivités côtières de la péninsule méridionale d'Haïti[12]. Après le séisme de 2010, les NCSM *Athabaskan* et *Halifax*, au sein de la Force opérationnelle interarmées en Haïti (FOIH), plus grande, ont fourni une vaste gamme de services tels que des services médicaux d'urgence, une expertise technique, le transport maritime et une aide à la défense et à la sécurité[13].

Le dernier exemple historique ne concerne en fait pas du tout une FOM ou une OP de l'ONU. Néanmoins, il importe de le mentionner dans le contexte d'une contribution maritime à un effort continu de l'ONU au chapitre de la sécurité, en plus du fait qu'il justifierait tout déploiement éventuel d'éléments de la MRC à l'appui d'une mission de l'ONU. Depuis 2002, les FAC ont participé

à des opérations de lutte contre le terrorisme et de sécurité maritime en mer Rouge, dans le golfe d'Aden, dans le golfe d'Oman et dans l'océan Indien, dans le cadre de l'opération globale *Artemis*[14]. La MRC a fait partie d'une force maritime multinationale (FMM) à laquelle ont contribué 30 marines dans le cadre de la campagne internationale de lutte contre le terrorisme, ce qui inclut les opérations de contre-piraterie. La MRC a régulièrement envoyé des navires et du personnel auprès de la CTF-150, un élément de la FMM, de 2001 à 2003, dans le cadre de l'opération *Apollo* et depuis le début de l'opération *Altair* en 2004 (de 2004 à 2008, sept navires de la MRC ont servi au sein de la CTF-150). À plusieurs occasions, le Canada a fourni des dirigeants à la FMM : ainsi, le commodore Girouard a commandé la CTF-151 en 2003; le commodore Santarpia a commandé le CTG 150 de décembre 2014 à avril 2015, et la CTF-150 a été commandée par le commodore Davidson, de juin à septembre 2008, et le par commodore Edmundson, de décembre 2016 à avril 2017.

Définitions

Afin d'aider les lecteurs à mieux comprendre ce que les forces armées peuvent être appelées à faire dans le contexte des opérations de paix (OP), il convient ici d'établir les définitions suivantes[15] :

- Opérations de paix : opérations exécutées sur le terrain pour prévenir, gérer ou régler des conflits violents, ou pour réduire le risque qu'ils reprennent;
- Maintien de la paix : mesure prise pour préserver la paix, si fragile soit-elle, là où les combats se sont arrêtés, et pour aider à mettre en œuvre ou surveiller les accords conclus par les parties les ayant négociés. Reposant à la fin des années 1940 sur un modèle essentiellement militaire d'observation des cessez-le-feu et d'interposition entre des forces, les opérations de maintien de la paix ont évolué au point d'intégrer un ensemble plus complet d'éléments militaires, policiers et civils qui œuvrent main dans la main pour jeter les bases d'une paix durable. Aujourd'hui, le mandat et le fondement juridique des forces de maintien de la paix sont *principalement*, mais non *exclusivement*, définis dans le chapitre VI de la Charte des Nations Unies (document primordial régissant toutes les opérations de l'ONU) qui porte sur le « Règlement pacifique des différends »[16];
- Rétablissement de la paix : en général, l'effort comporte ici l'adoption de mesures pour gérer des conflits en cours et, d'habitude, une action diplomatique pour amener les adversaires à négocier un accord. Ces mesures proactives à prendre « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression » sont définies dans le chapitre VII de la Charte de l'ONU. Le Secrétaire général de l'ONU, à la demande du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, ou encore de sa propre initiative, peut exercer ses « bons offices » pour faciliter le règlement du conflit. Les artisans de paix peuvent aussi être des envoyés, des gouvernements, des groupes ou des États, des organisations régionales ou l'ONU, ou encore des groupes non officiels et non gouvernementaux, ou une personnalité bien connue travaillant à titre indépendant;
- Imposition de la paix : l'imposition de la paix repose sur l'application, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, de diverses mesures coercitives, y compris le recours à la force militaire. Ces mesures sont autorisées pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans toute situation qui, aux yeux du Conseil de sécurité, constitue une menace pour la paix, une violation de la paix ou un acte d'agression. Le Conseil de sécurité peut utiliser, quand cela convient, des organisations et des agences régionales pour faire appliquer les mesures.
- Consolidation de la paix : il s'agit ici d'une intervention visant à prévenir le début ou la reprise d'un conflit violent en créant une paix durable. Les activités de consolidation de la paix s'attaquent aux causes premières ou éventuelles de la violence, elles engendrent chez les citoyens l'attente d'un règlement pacifique du conflit et elles stabilisent la société sur les plans politique et socioéconomique. Elles comprennent notamment le développement des capacités.

La FOM de l'ONU

Même en comprenant à fond ces définitions, on risque d'avoir du mal à voir où une marine aurait sa place dans les OP, étant donné la nature des fonctions qu'elle remplit. Cependant, les planificateurs de l'ONU n'ont aucune difficulté à cerner cette place, et les paragraphes suivants ont pour objet d'aider à décrire l'aspect maritime des OPNU. À la fin de 2015, l'ONU a publié l'ouvrage intitulé *Peacekeeping Missions Military Maritime Task Force Manual*[17]. Elle y reconnaît la nature évolutive des menaces qui dépassent maintenant le domaine terrestre traditionnel et en fonction desquelles sont définis les capacités essentielles nécessaires à une FOM de l'ONU et les rôles clés qui lui seront destinés.

Comme la plupart des marines, une FOM de l'ONU est à même de se rendre rapidement jusqu'à presque n'importe quel littoral du monde pour exécuter une intervention internationale opportune et possiblement significative (bien que cela n'ait pas encore été prouvé), et souvent pour le faire avant un déploiement important de forces terrestres ou aériennes. Elle est en théorie capable « d'apporter une contribution décisive […] en se chargeant de toute une gamme de fonctions, par exemple surveiller les cessez-le-feu, appliquer les sanctions de l'ONU et imposer des embargos (p. ex. un embargo sur les armes ou d'autres équipements militaires qui font perdurer les combats), ou en fournissant des secours humanitaires[18] [TCO] ». La FOM peut, à terre, appuyer des forces terrestres et aériennes en fournissant une présence et des moyens de dissuasion, en contrôlant l'espace maritime, en projetant sa puissance et en assurant la sécurité maritime. Elle pourrait aussi fournir les systèmes de commandement, de contrôle et de communication (C3) nécessaires pour accroître la connaissance de la situation et la protection de la force. La FOM est aussi à même de patrouiller dans les eaux territoriales et dans la zone des ressources extracôtières d'un État ne possédant pas ses propres capacités maritimes, et de soutenir le renforcement des capacités des États émergents. Enfin, elle peut fournir des plates-formes de pointe à l'aviation militaire et un soutien médical aux forces à terre.

Afin d'accomplir ces missions, la FOM de l'ONU doit posséder certaines capacités fondamentales. Compte tenu des rôles éventuels évoqués plus haut, les capacités dont serait dotée la FOM, d'après le mandat défini par le Conseil de sécurité à l'égard de chaque mission, comprendraient ce qui suit :

- C3 : Une structure de C3 efficace reposant sur une voie hiérarchique claire, sur un régime de responsabilisation transparent et sur une description limpide des responsabilités et utilisant des équipements modernes interopérables avec ceux des membres partenaires;

- Puissance de feu : Des systèmes de détection et d'armes utilisables dans l'ensemble des opérations, y compris celles ayant pour objet de protéger les innocents ou de décourager et d'éliminer les menaces sur terre et en mer;
- Manœuvrabilité et domination de secteur. La capacité de mener sans entraves des opérations maritimes de jour et de nuit : présence et dissuasion, surveillance et reconnaissance, contrôle (p. ex. supervision des accords de paix), communication des rapports et interdiction. Dans un contexte maritime, ce *contrôle de l'espace maritime* signifie que la FOM de l'ONU serait libre d'utiliser un secteur de la mer à ses propres fins et pendant une période déterminée et, au besoin, d'empêcher les forces adverses de s'en servir;
- Information tactique : Connaissance de la situation qui intègre la technologie, la mise en réseau et les outils décisionnels nécessaires pour acquérir un avantage tactique et opérationnel sur des adversaires éventuels;
- Maintien en puissance : Capacité d'être autonome en ce qui concerne l'approvisionnement, le logement, la mobilité, la maintenance, le soutien médical et le ravitaillement en mer pendant des opérations prolongées[19];

Le manuel de la Force opérationnelle maritime (FOM) de l'ONU mentionne par ailleurs divers modèles de navires qui répondent à ces exigences[20]. Les navires de surface (porte-avions, destroyers, frégates, patrouilleurs) peuvent se charger de tâches telles que les opérations de sécurité maritime (p. ex. opérations de patrouille, d'interdiction, d'escorte et de protection), de surveillance et de contingence (p. ex. recherche et sauvetage). Les navires de transport peuvent acheminer les ressources logistiques, le personnel et le matériel, ce qui peut aller de l'aide humanitaire aux équipements de combat. Les navires auxiliaires et de ravitaillement peuvent réapprovisionner la FOM de l'ONU, surtout quand elle est en mer et loin des forces de combat. Les navires de lutte contre les mines voient au déminage et protègent ainsi la FOM et les lignes de communication maritimes (LCM)[21]. Selon les détecteurs ou les équipements dont ils sont dotés, ces mêmes navires peuvent aussi exécuter des opérations de surveillance et de plongée. Enfin, les hélicoptères (embarqués et basés à terre), les systèmes sans pilote et les aéronefs de patrouille maritime appuient la FOM en remplissant divers rôles : surveillance, protection de la force, évacuation sanitaire, acheminement de l'aide humanitaire, et recherche et sauvetage. Cette liste n'est pas exhaustive; elle donne une idée des capacités fournies par diverses plates-formes navales qui pourraient constituer une FOM équilibrée, efficace au combat et adaptable aux circonstances, soit en tant qu'entité autonome, soit à l'appui de forces à terre.

La FOM de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) est à pied d'œuvre depuis 2006. Elle a été la première FOM créée dans le cadre d'une OPNU, et il lui incombe de surveiller le cessez-le-feu entre le Liban et Israël, d'aider la Marine libanaise à surveiller les eaux territoriales du pays, de protéger la côte libanaise et d'empêcher l'entrée non autorisée au Liban d'armes ou de matériel connexe par mer[22]. Elle remplit sa mission en exécutant des opérations maritimes d'interdiction et de surveillance. Par ailleurs, la FOM contribue à l'entraînement de la Marine libanaise, de manière que celle-ci puisse un jour assumer la responsabilité de sa propre sécurité. Pour cela, la FOM recourt à des exercices opérationnels, tactiques et interarmées et à un entraînement ciblé à quai et en mer[23].

Capacités de la MRC

La MRC est actuellement capable de répondre à certains des besoins de la FOM de l'ONU, et sa flotte future devrait pouvoir exécuter un nombre encore plus grand des tâches décrites ci-dessus, d'ici le milieu des années 2020. Aujourd'hui, la flotte de la MRC comprend 12 frégates de la classe *Halifax* récemment modernisées, quatre sous-marins [diesels] de la classe *Victoria* (SMCV) et 12 navires de défense côtière (NDC) de la classe *Kingston*. Les

Photo du MDN HS2007-0589-010

Groupe opérationnel naval du Canada.

navires de chacune de ces classes possèdent bon nombre des capacités nécessaires pour remplir les rôles dont ont besoin les FOM de l'ONU. En outre, la construction des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA) de la classe *Harry DeWolf* se poursuit, et le premier (le NCSM *Harry DeWolf*) est censé être livré en 2018. Quelques années plus tard, la Marine doit prendre livraison du premier navire de soutien interarmées (NSI) qui renouvellera ses capacités de ravitaillement en mer et de transport maritime. Enfin, les FAC attendent en 2017 des propositions de concepts pour le navire de combat canadien (NCC) qui remplacera les frégates de la classe *Halifax* et les destroyers de défense aérienne de zone de la classe *Iroquois*, récemment mis au rancart.

Photo du MDN ET2016-0468-02 par le caporal Carbe Orellana

Le NCSM *Chicoutimi* attend les navires de la Marine de l'Armée de libération populaire en visite à Victoria au nom des forces militaires chinoises, le 13 décembre 2016.

Les frégates de la classe *Halifax* sont communément connues comme les « *chevaux de trait* » de la flotte de surface de la MRC. Ces navires ont été conçus à l'origine pour lutter contre les sous-marins et pour la guerre anti-navires de surface, principalement en haute mer. Depuis leur livraison il y a 25 ans, leur rôle a changé à la faveur du récent programme de modernisation de leur classe (de 2010 à 2016). L'amélioration des capteurs et des armes et les innovations aux chapitres des procédures et des tactiques ont permis aux frégates de fonctionner plus efficacement dans l'environnement des menaces côtières, ce qui confirme que la MRC a jusqu'ici opéré dans un environnement essentiellement permissif. Les navires de la classe *Halifax* peuvent répondre aux besoins d'une FOM de l'ONU quant aux opérations de patrouille, d'interdiction, d'escorte et de protection et de contingence.

Le gouvernement du Canada perçoit les sous-marins de la classe VICTORIA (SMCV) comme un atout stratégique, car ils assument une vaste gamme de rôles : mentionnons la surveillance, le soutien fourni aux forces de l'ordre maritimes, et les opérations intérieures et internationales. Le Canada a acheté de la Royal Navy les SMCV à grande autonomie dans les années 1990 et ils constituent les *forces spéciales* de la Marine. Ils sont capables de mener des patrouilles sur de très longues distances à peu près sans être détectés, et leur souplesse leur permet d'exécuter tout un éventail de missions navales particulières. Les SMCV peuvent naviguer dans l'Arctique (dans les zones exemptes de glace) et dans les océans Pacifique et Atlantique et accroître ainsi considérablement la portée des capacités tactiques et stratégiques de la MRC (et, par extension, de celles de l'ONU s'ils étaient mis à son service).

Les navires de défense côtière (NDC) sont de petits navires de guerre dont la mission première consiste à surveiller les côtes et à patrouiller dans les eaux littorales, ce qui englobe des opérations navales générales, des missions de recherche et de sauvetage, l'application de la loi, la protection des ressources et la patrouille dans les zones de pêche. À l'origine, on les destinait au dragage de mines, mais les navires étaient construits d'après des spécifications et des normes non militaires (Lloyd's A1). Par conséquent, ils ne pouvaient pas, compte tenu des technologies de l'époque, naviguer en toute sécurité

© Thyssen Krupp Marine Systems Canada Inc.

Conception générale du navire de soutien interarmées (NSI).

dans un endroit risquant d'avoir été miné. L'arrivée de systèmes navals non embarqués de lutte contre les mines a grandement revalidé le rôle principal que l'on destinait au NDC en tant que plate-forme de contre-minage, compte tenu en particulier de leur autonomie et de leur endurance accrues et de la modernisation de leurs systèmes de communication et de démagnétisation active, pour ne nommer que quelques-unes de leurs capacités. Aujourd'hui, plusieurs types d'éléments propres à la mission peuvent être ajoutés et permettent un changement rapide de rôle entre deux missions : mentionnons, par exemple, un système mécanique de dragage de mines, un système de levés des fonds marins et un véhicule d'inspection des objets de fond. Pendant la modernisation de la classe *Halifax*, les NDC se sont chargés de la majeure partie des engagements opérationnels relatifs à la lutte contre la drogue dans le bassin des Caraïbes et dans le Pacifique occidental. Comme ils peuvent s'adapter à la mission, les navires de cette classe se prêtent bien aux opérations de sécurité maritime de l'ONU d'une intensité faible à moyenne dans les eaux littorales.

La MRC s'est aussi dotée d'équipes d'arraisonnement renforcées (EAR). Le Groupe d'opérations tactiques maritimes (GOTM), unité déployable à haut niveau de préparation, procure aux FAC et à la MRC la capacité d'exécuter des opérations d'interdiction maritimes dans un environnement à haut risque; de jouer, en déploiement, un rôle de protection des forces et d'appuyer directement une force opérationnelle d'opérations spéciales (FOOS). Comme le GOTM l'a montré au cours d'un exercice de l'OTAN au Maroc, en 2016, il peut se déployer très rapidement pour aller appuyer des opérations de l'OTAN ou de l'ONU[24].

Au cours de la prochaine décennie, les navires de combat canadiens (NCC), qui remplaceront les frégates de la classe *Halifax* et les destroyers de la classe *Iroquois*, constitueront des capacités renforcées. La demande de propositions relatives à la conception de ces navires en est encore au stade des soumissions, mais ces navires permettront à la MRC de continuer à surveiller et à défendre les eaux canadiennes et nord-américaines; il n'y a pas à douter qu'ils pourront apporter beaucoup aux opérations navales internationales grâce à leur interopérabilité avec les bâtiments de nos alliés.

Les navires de soutien interarmées (NSI) remplaceront les pétroliers ravitailleurs d'escadre (AOR) de la classe *Protecteur* que la MRC vient de désarmer. Ils fourniront une capacité de ravitaillement fondamentale, une capacité limitée de transport et un soutien aux opérations à terre. Ils accroîtront la distance franchissable et l'autonomie des groupes opérationnels navals en leur permettant de rester en mer pendant de longues périodes sans devoir rallier un port pour se ravitailler et refaire le plein. On prévoit – soulignons que le projet n'en est encore qu'au stade de la conception – que les capacités clés des NSI comprendront sans doute les suivantes : l'approvisionnement en carburant, en munitions, en pièces de rechange, en nourriture, en eau et en d'autres fournitures; des installations médicales et dentaires modernes, dont une salle d'opération; des installations de réparation et l'expertise voulue pour assurer l'entretien des hélicoptères et d'autres équipements; des fonctions d'autodéfense de base. Qu'il s'agisse d'appuyer des opérations n'importe où dans les vastes eaux territoriales du Canada ou des déploiements à l'échelle mondiale, les capacités des NSI seront essentielles au Canada et elles répondront pleinement aux exigences logistiques et, dans une mesure limitée, aux besoins en transport maritime de l'ONU.

Les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA) de la classe *Harry DeWolf* seront résistants aux glaces et exécuteront des opérations de surveillance et d'affirmation de la souveraineté dans la zone économique exclusive (ZEE) du Canada, entre autres dans l'Arctique. Ils appuieront aussi, au besoin, d'autres unités des FAC dans l'exécution d'opérations à caractère maritime et d'autres ministères fédéraux remplissant leurs mandats respectifs. Les NPEA seront dotés des caractéristiques suivantes : capacité d'exécuter des patrouilles indépendantes en haute mer; répondre à la norme internationale des brise-glaces de la classe polaire 5; capacité de poursuivre des opérations pendant quatre mois au maximum; distance franchissable supérieure à 6 000 milles marins; capacités C3 suffisantes pour échanger des renseignements en temps réel; canon télécommandé de 25 mm; capacité d'embarquer et d'utiliser divers types d'hélicoptères; capacité d'embarquer et d'employer divers types d'embarcations pour appuyer des activités telles que des opérations d'arraisonnement et le transfert de marchandises et de personnel entre le navire et la terre ferme; possibilité d'entreposer des marchandises et des conteneurs. Ce sont là autant de capacités importantes et utiles au Canada aux chapitres de la surveillance du territoire et de l'expression de la souveraineté, capacités qu'il est tout aussi facile d'employer pour répondre à de nombreux besoins de l'ONU relatifs à la sécurité maritime, à la surveillance et aux opérations de contingence, y compris le transport maritime, mais ici encore, dans une mesure limitée.

Les paragraphes précédents ont décrit la Marine canadienne d'aujourd'hui et de demain. Le Canada louera aussi provisoirement un pétrolier ravitailleur d'escadre (iAOR) au moyen d'un contrat établi avec la Project Resolve Inc. qui

© Irving Shipbuilding Inc. 2015

Conception générale du navire de patrouille extracôtier et de l'Arctique (NPEA) au large de la côte de la Nouvelle-Écosse.

confiera au Chantier Davie Canada, à Québec, le soin de convertir un cargo en un AOR; ce bâtiment provisoire ne fait pas partie de l'arsenal maritime permanent de notre pays. Le navire sera exploité et entretenu par des intérêts privés et il prendra des spécialistes de mission des FAC et de la MRC à son bord quand il le faudra. Ce seront notamment des équipes de ravitaillement en mer (REM), des éléments de commandement, des détachements aériens maritimes et des équipes des services médicaux et dentaires. L'iAOR permettra à la MRC de satisfaire à ses besoins en matière de ravitaillement en mer jusqu'à la livraison des NSI[25].

Écarts de capacité

Que la MRC mène des opérations dans le contexte continental ou qu'elle se déploie à l'étranger, elle peut apporter une contribution significative aux OP maritimes de l'ONU. Nonobstant ses capacités actuelles et futures, il existe dans la MRC des écarts de capacité qui l'empêchent de satisfaire à tous les besoins d'une FOM de l'ONU. En effet, la MRC envisagée au cours des prochaines décennies ne répondra pas pleinement aux besoins sur les plans suivants : transport maritime, positionnement de ressources en mer, éléments amphibies et hélicoptères maritimes.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les NPEA et les NSI seront livrés avec une capacité de transport maritime limitée. Les navires de ces classes sont loin de posséder la capacité de navires de types ou de tailles semblables et ils n'ont jamais été conçus dans ce but. Cela signifie, par exemple, qu'une FOM de l'ONU qui se déploierait avec pour seule capacité de transport aérien un NPEA ou un NSI ne pourrait emporter qu'une quantité très limitée de matériel dans une région où une aide humanitaire considérable serait nécessaire.

Le positionnement de ressources en mer ne se rapporte pas directement à un type de plate-forme ou à une classe de navires de guerre, mais plutôt à la capacité d'utiliser la mer pour pratiquer la dissuasion, appuyer une alliance, veiller à la sécurité coopérative, projeter la puissance et mener d'autres opérations à l'avant[26]. Un groupe opérationnel canadien robuste formé de navires de combat de surface, de sous-marins et de pétroliers ravitailleurs pourrait être considéré comme étant une base en mer, car il fournirait à la MRC la latitude et la liberté d'action voulues pour appuyer ses opérations indépendamment, ou au sein d'une FOM plus grande de l'ONU. Cependant, tant que les NSI n'auront pas été livrés, que la MRC ne disposera jamais de plus qu'un ou deux SMCV opérationnels et qu'elle risquera de se retrouver avec des réserves insuffisantes dans sa flotte de surface, il faudra qu'une mission de l'ONU revête un intérêt stratégique vital pour le Canada pour justifier le déploiement d'un tel groupe opérationnel.

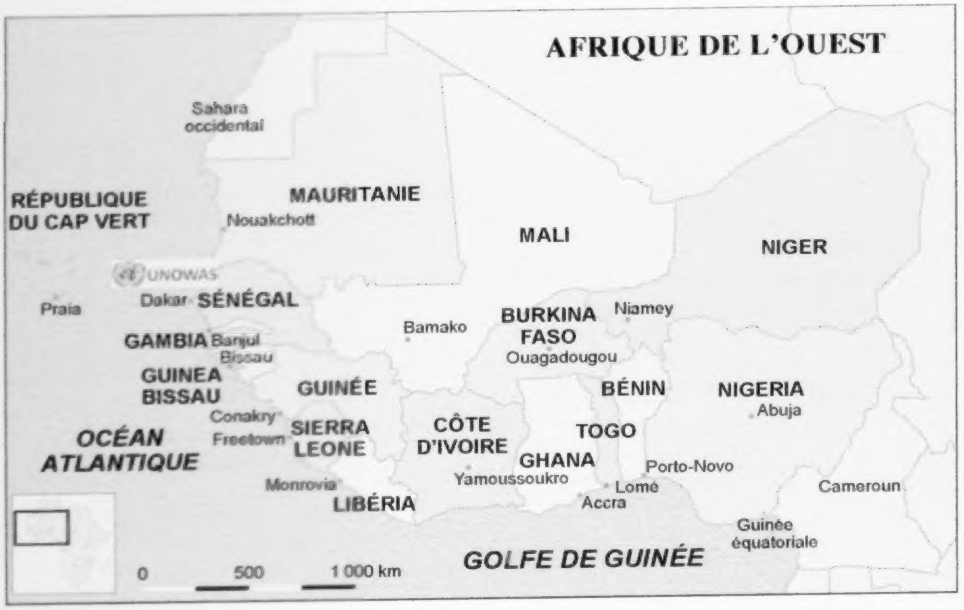
Le Canada, qui n'a aucune ressource amphibie, n'a pas l'intention d'en acquérir. Tel n'était pas le cas il y a plus d'une décennie, quand le général Hillier, alors Chef d'état-major de la Défense, militait pour que le Canada se dote de bâtiments de transport amphibie tels que les navires de la classe *San Antonio* de la Marine américaine[27]. Une occasion stratégique sans précédent s'est présentée au Canada en 2014 quand la France a arrêté la livraison de deux navires de la classe *Mistral* à la Russie[28]. Les capacités de ces navires étaient considérables : projection de la puissance maritime, systèmes C3, nombre d'hélicoptères embarqués plus grand qu'à bord de n'importe quelle classe de navires de la MRC, acheminement d'aide humanitaire, y compris des installations médicales de bord, pour n'en nommer que quelques-unes. Malgré les capacités que les navires de la classe *Mistral* auraient injectées dans la MRC et les FAC, le Canada n'en a acheté aucun, et ce genre de capacité n'est pas envisagé dans le cadre de la Stratégie nationale actuelle de construction navale.

L'hélicoptère maritime *Cyclone* ne parviendra au stade de la capacité opérationnelle totale que dans plusieurs années. Cela signifie qu'avec les vieux hélicoptères *Sea King*, la capacité de la MRC d'assurer la liaison aérienne entre un navire et la terre ferme est limitée malgré les vaillants efforts que les équipages aériens et les préposés à l'entretien des aéronefs déploient pour que la flotte aérienne maritime actuelle poursuive ses opérations.

Les futures OP maritimes de l'ONU

Tous les exemples historiques décrits plus haut et les capacités inhérentes à une FOM de l'ONU, y compris celles fournies éventuellement par la MRC, illustrent la polyvalence des forces maritimes lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de l'ONU. Bien que l'histoire ne soit pas nécessairement représentative des besoins d'aujourd'hui, l'actuel environnement de sécurité mondial est truffé de points chauds qui pourraient dégénérer en des situations qui obligeraient l'ONU à intervenir, et dans bien cas, ce serait en des endroits situés dans des régions côtières ou près des côtes. Citons, par exemple, le golfe de Guinée. La piraterie dans le golfe de Guinée constitue un problème régional de taille. Le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique occidentale et le Sahel (UNOWAS) a enregistré 62 attaques contre des navires en Afrique occidentale et centrale en 2011, et 60 en 2012. En fait, depuis 2002, le nombre d'attaques enregistrées dans cette région a continué de se multiplier par un facteur de dix[29]. En outre, on s'inquiète de plus en plus de l'environnement de sécurité existant en Afrique occidentale et dans les environs, en particulier à cause des activités terroristes et criminelles toujours plus nombreuses dans le centre et le sud du Mali; le Conseil de sécurité de l'ONU se préoccupe beaucoup de l'intensification continue des tensions politiques en Guinée-Bissau, du crime organisé transnational et du trafic de drogue dans toute l'Afrique occidentale et centrale, et du mépris grandissant pour les droits de la personne en général[30]. Afin de combattre la piraterie et les activités des organisations criminelles transnationales, on reconnaît qu'il faut une stratégie maritime régionale coopérative. Cela pourrait offrir au Canada l'occasion dont il a besoin pour fournir une contribution maritime complète aux OPNU. La résolution 2018 (2011) du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) porte sur « […] la menace que les actes de piraterie et les vols à main armée commis en mer dans le golfe de Guinée font peser sur la navigation internationale, la sécurité et le développement économique des États de la région »[31]. La résolution souligne en outre la nécessité d'une aide internationale qui serait apportée à une stratégie globale destinée à faire échec à la piraterie et aux vols à main armée en mer, et elle encourage la collectivité internationale à appuyer les États de la région et les organisations et agences concernées qui le demandent, et ce, afin d'étayer les efforts qu'ils font pour enrayer ces fléaux dans le golfe de Guinée[32].

Si une force maritime telle que celle décrite ci-dessus était chargée d'une mission dans le golfe de Guinée, elle pourrait aussi appuyer des forces terrestres éventuelles qui se déploieraient dans la région (en fonction de leur emplacement), dans le cadre de l'engagement susmentionné pris par le Canada d'appuyer les opérations de paix internationales. Cet appui peut comprendre une vaste gamme d'activités, depuis le soutien indirect pour assurer la surveillance et transmettre



Carte remaniée par Accurate, produite à l'origine par l'UNOWAS/CNMC Dakar, en mars 2015

maritimes, bien que dans un environnement fluvial plus restreint et seulement avec le soutien opérationnel de forces terrestres à l'intérieur du pays. Plus précisément, le déploiement du GOTM pourrait permettre de renforcer les capacités du ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile du Mali, dont relèvent la Police nationale et la Gendarmerie, lorsqu'il s'agit de faire échec aux activités illicites le long du Niger[35].

L'Afrique occidentale offre au Canada un certain nombre de possibilités de contribuer aux OPNU. Toutefois, il ne faut pas conclure que l'exécution d'une mission en Afrique est un fait accompli. En effet, les FAC pourraient aussi appuyer une OP en Colombie. Malgré le rejet par les Colombiens d'un accord de paix avec les Forces armées révolutionnaires de la Colombie (FARC), des pourparlers auraient eu lieu parmi les hauts dirigeants du gouvernement avant le référendum, pourparlers qui donnaient à penser que le Canada et le Mexique pourraient combiner leurs forces et exécuter une opération interarmées « [...] une fois que le gouvernement colombien et les FARC auraient signé un traité de paix[36] [TCO] ». Les relations du Canada avec la Colombie se renforcent. Le Canada a signé un protocole d'entente (PE) sur la coopération en matière de défense avec elle en 2012 pour orienter leurs relations bilatérales à venir. En outre, la Colombie a été désignée comme une région qui bénéficierait en priorité des programmes de soutien de la paix intégrés dans le Programme d'instruction et de coopération militaires (PICM) des FAC, et ce, jusqu'à la fin de 2017[37]. Toutes ces initiatives pourraient offrir au Canada une occasion de jouer un rôle important dans les OPNU, tout en favorisant la mise en œuvre de sa politique étrangère et de la Stratégie d'engagement mondial de la Défense nationale. Comme ce pourrait être le cas d'une mission maritime en Afrique occidentale, la MRC serait à même d'appuyer des forces terrestres qui se déploieraient dans la région. Le noyau des opérations ne se situerait pas nécessairement dans une zone côtière. Par ailleurs, une FOM de l'ONU aurait un rôle à jouer dans le nord-est du Pacifique et dans la mer des Antilles. En fait, le Canada participe grandement aux missions antidrogues dans cette région depuis dix ans, et ce, dans la foulée de l'opération *Caribbe*, lui fournissant navires et aéronefs. L'opération *Caribbe* constitue la contribution des FAC à l'opération *Martillo*, un effort interarmées, multinational et interagences déployé par le Canada, les États-Unis, la France, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni pour prévenir le trafic de drogues illicites dans la mer des Antilles, l'est du Pacifique et les eaux côtières de l'Amérique centrale[38]. Le lien entre une mission antidrogue et une FOM de l'ONU réside dans la Convention des Nations Unies sur le crime organisé transnational adoptée en 2000 et dans la Convention des NU sur la corruption, adoptée en 2003, deux instruments qui ont établi le lien juridique entre le trafic illicite, le crime organisé et la corruption[39]. Avec le déploiement hypothétique

des renseignements jusqu'à un soutien direct pendant l'évacuation de personnel. Les navires de guerre circulant dans les régions littorales peuvent contribuer à la sécurité de l'espace de combat des forces terrestres en assurant la surveillance et en transmettant des renseignements au moyen de ressources organiques, telles qu'un hélicoptère *Sea King* embarqué ou un système sans pilote. Pareille surveillance pourrait fournir des indications vitales et donner l'alerte en cas de nouvelles menaces qui proviendraient de la côte. Par exemple, si un contingent canadien prenant part à une OPNU est déployé dans les environs du Mali occidental et qu'il fait de la Côte d'Ivoire, de la Guinée ou du Sénégal d'éventuels carrefours de soutien opérationnel, la MRC peut fournir la protection nécessaire aux forces empruntant les LCS qui mènent à ces carrefours. En outre, et tout dépendant de la distance séparant les forces amies de la côte, des navires de guerre peuvent exécuter des opérations d'évacuation de non-combattants pour aider le personnel militaire, les citoyens canadiens ou des personnes désignées à échapper au danger et à se réinstaller dans un endroit sûr approprié.

La MRC pourrait aussi mener des opérations maritimes en Afrique occidentale, au Mali, sur le fleuve Niger. La traite de personnes et le trafic de drogues et d'autres produits de contrebande ont augmenté depuis 2006, dans le Sahel et au nord jusque dans des pays tels que l'Algérie[33]. Les trafiquants empruntent souvent le fleuve Niger comme voie de transport passant par les carrefours de Gao, Mopti et même Bamako. Le trafic est devenu plus qu'un simple crime contre lequel les forces policières doivent lutter : il risque aussi de faciliter les opérations terroristes qui ont pris de l'ampleur dans la région au cours des dernières années. L'ONU s'intéresse particulièrement à la lutte contre le terrorisme et à la protection des droits de la personne, ce qui comprend, en partie, le mandat donné au Comité de la lutte contre le terrorisme, en 2001 et la résolution 1456 (2003) du Conseil de sécurité ainsi que les résolutions adoptées ultérieurement[34]. La lutte contre le terrorisme et les efforts visant à aider les pays de la région à rétablir l'autorité de l'État, la primauté du droit et la saine gouvernance pourraient constituer une mission possible pour une OPNU dont l'exécution s'impose au Mali. Comme contribution hypothétique policière et militaire interarmées du Canada à une telle OPNU, la MRC pourrait exécuter des opérations d'interdiction

Photo du MDN ET2015-5121-006, par le matelot de 1re classe Ogle Henry

L'Équipe d'arraisonnement de navires renforcée du NCSM *Winnipeg* se dirige vers le NCSM *Athabaskan* pour effectuer un exercice d'arraisonnement, dans le cadre de l'exercice de l'OTAN *Trident Juncture*, dans les eaux côtières de l'Espagne, lors de l'opération *Reassurance*, le 24 octobre 2015.

qui viserait à reconstruire l'infrastructure d'Haïti. Si on le jugeait nécessaire, la MRC pourrait aussi *appuyer* la présence future de l'ONU qui s'imposerait pour favoriser la mise en place pacifique d'un processus constitutionnel dans ce pays, ou pour *montrer la voie à suivre à cet égard*.

Conclusion

Vu l'engagement que le Canada a pris de contribuer aux OPNU, nous avons proposé ici diverses possibilités qu'il conviendrait d'examiner. Quelle que soit la contribution que le Canada choisira de faire, la force qu'il déploiera devra pouvoir remplir des rôles et des tâches dans toute la gamme des conflits, depuis une intervention mineure jusqu'à des opérations de combat. Dans ce contexte, il existe un rôle pour la MRC, soit à l'appui de forces terrestres et aériennes basées sur la terre ferme, soit en tant que FOM autonome. La MRC a montré ses capacités particulières en de nombreuses occasions tout au long de l'histoire de l'ONU et elle continue de prendre en considération les exigences d'une FOM de l'ONU dans la conception de ses futurs navires. Si la FOM de l'ONU est considérée comme la norme quant aux exigences à satisfaire, il manque alors des capacités à la MRC, à n'en point douter. Toutefois, compte tenu des capacités globales que fournit une FOM multinationale de l'ONU, la plupart des lacunes peuvent être atténuées par l'organisation collective des NU, sinon par des pays individuels.

Quiconque organise une OPNU à exécuter n'importe où dans le monde doit prendre en compte les capacités interarmées – forces aériennes, maritimes et terrestres et forces spéciales – au cours des divers stades de la planification. Chacune de ces composantes peut apporter à l'opération des capacités particulières qui, une fois combinées, produisent une force plus puissante et plus influente lorsqu'il s'agit de préserver ou d'imposer la paix. Cependant, les capacités maritimes ne sont pas souvent perçues comme ayant leur place dans le paradigme traditionnel du maintien de la paix et, par conséquent, elles risquent d'être oubliées. Néanmoins, comme nous l'avons décrit dans le présent article, il faudrait toujours prendre les forces navales en compte quand on présente au gouvernement du Canada des options au sujet d'une participation à une OPNU.

RMC

de frégates, de NDC et d'aéronefs intégrés et avec l'appui éventuel de l'iAOR, le Canada pourrait assumer un rôle de chef de file dans le cadre d'une mission antidrogue sanctionnée par l'ONU dans un effort pour aider la Colombie à supprimer la corruption et à favoriser la progression du processus de paix.

Enfin, il existe une école de pensée selon laquelle le Canada devrait s'intéresser aux OP dans les régions plus proches de lui[10]. La Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) a été mise sur pied en 2004 afin d'aider « le pays à se relever, à se reconstruire et à retrouver le chemin de la stabilité »[11]. Toutefois, dans sa résolution 2243, le CSNU envisage le « retrait possible de la MINUSTAH et la transition à la mise en place d'une autre présence des Nations Unies à compter du 15 octobre 2016 »[12]. Par ailleurs, et vu la lenteur de la reprise après le tremblement de terre de 2010, la dévastation récente causée par l'ouragan *Matthew* en octobre 2016 et les inquiétudes qui persistent au sujet des droits de la personne (en particulier la violence sexuelle et la violence en fonction du sexe), le Canada aurait là une occasion de faire preuve de leadership avec des forces de soutien qui aideraient Haïti à se rétablir, tout en maintenant la paix au cours du processus[13]. (Comme on l'a vu récemment, le mandat de la MINUSTAH a été prolongé de six mois, une dernière fois, en avril 2017. Viendra ensuite un exercice de suivi de plus petite envergure. NDLR) Il ne s'agirait pas d'une nouvelle mission pour le Canada et les FAC. Nous avons manifesté notre leadership tout au long de la MINUSTAH et de diverses missions d'aide humanitaire et de secours aux sinistrés (AHSS). Dans le cadre d'une mission plus grande d'AHSS et de reconstruction en Haïti, la MRC pourrait sans doute aligner des navires pour transporter le matériel et les travailleurs humanitaires depuis le continent, ou pour escorter de plus gros cargos. Elle pourrait fournir du personnel et une expertise pour appuyer un effort plus grand des FAC

NOTES

1. Parti libéral du Canada, sd, *Promotion de la paix et de la sécurité mondiales*. Site consulté : https://www.liberal.ca/fr/realchange/promotion-de-la-paix-et-de-la-securite-mondiales/.
2. Gouvernement du Canada, communiqué de presse, 8 septembre 2016. *Le ministre Sajjan* réitère sa promesse à l'égard des opérations de paix lors de la réunion des ministres de la Défense de l'*ONU*. Voir le site https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/nouvelles/2016/09/ministre-sajjan-reitere-promesse-egard-operations-paix-reunion-ministres-defense.html).
3. T. Thorgrimsson et E.C. Russell, 1965, *Les opérations navales du Canada dans les eaux coréennes : 1950-1955*. Ottawa, Droits de la Couronne. Voir le site http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/his/docs/naval_ops_korea_f.pdf.
4. *Ibid.*
5. Conseil de sécurité des Nations Unies, 6 mars 1952. *Le trente-septième rapport du commandement des Nations Unies en Corée*. Voir le site http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/85133/S_2550-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
6. Ceasefire.ca Blog, 16 octobre 2012, *UN Played Critical Role in Diffusing Cuban Missile Crisis*. Voir le site https://www.ceasefire.ca/?p=13206.
7. Peter Haydon, automne 2012. « The Cuban Missile Crisis: 50 Years Later », dans *Canadian Naval Review*, volume 8, numéro 3, automne 2012. Voir le site http://www.navalreview.ca/wp-content/uploads/public/vol8num3/vol8num3art3.pdf.
8. Défense nationale et Forces canadiennes, 2016, *Renseignements/information pour l'opération des Forces canadiennes Forward Action*. Voir le site http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/ca-ac/forward-action-fra.asp.
9. Défense nationale et Forces canadiennes, 2016, *Renseignements/information pour l'opération des Forces canadiennes Determination*. Voir le site http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/di-ri-fra.asp?intlopid=159&cdnopid=191.
10. Défense nationale et Forces canadiennes, 2016, *Renseignements/information pour l'opération des Forces canadiennes Toucan*. Voir le site http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/asia/toucan-fra.asp.
11. Défense nationale et Forces canadiennes, 2016, *Archivée - Opération Augmentation*. Voir le site http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-passees/op-augmentation.page.
12. Défense nationale et Forces canadiennes, 2016, *Archivée - Opération Horatio*. Voir le site http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-passees/op-horatio.page.
13. Défense nationale et Forces canadiennes, 2016, *Archivée - Opération Hestia*. Voir le site http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-passees/op-hestia.page.
14. Défense nationale et Forces canadiennes, sd, *Opération Artemis*. Voir le site http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-actuelles/op-artemis.page.
15. Nations Unies, 2008, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations*. Voir le site http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/capstone_doctrine_fr.pdf.
16. Nations Unies, sd, *Mandats et fondements juridiques des opérations*. Voir le site http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml.
17. Nations Unies, septembre 2015, *United Nations Peacekeeping Missions Military Maritime Task Force Manual*. Voir le site http://dag.un.org/handle/11176/387297.
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. Le sigle LCM désigne les principales voies maritimes qui relient les ports entre eux et qui sont utilisées par la marine marchande, les navires de guerre et les bâtiments privés. Ce sont les *autoroutes invisibles de la mer* qu'empruntent les navires de commerce, bateaux de tourisme, cargos, bâtiments scientifiques et de recherche et navires de guerre partout dans le monde.
22. Nations Unies, 2016, *UNIFIL MTF*. Voir le site https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force.
23. Adriana Erthal Abdenur, 2016, « Rising Powers in Stormy Seas: Brazil and the UNIFIL Maritime Task Force », dans *International Peacekeeping*, 23:3, p. 389-415. DOI : 10.1080/13533312.2016.1155413.
24. Darlene Blakeley, 18 juillet 2016, « Prêts pour la tempête », dans *La Vigie* – Été 2016. Voir le site http://www.navy-marine.forces.gc.ca/fr/nouvelles-lavigie/lavigie-voir.page?doc=prets-pour-la-tempete/iq3da0ja.
25. MRC, 2016, *Le Canada dans un nouveau monde maritime : point de mire 2050*. Voir le site http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY_Internet/docs/fr/analyses/mrc-point-de-mire-2050_mars-2017.pdf.
26. Sam J. Tangredi, 2011, « Sea Basing: Concept, Issues, and Recommendations », dans *Naval War College Review*, automne 2011, vol. 64, n° 4. Voir le site https://www.usnwc.edu/getattachment/d49d4281-7790-435d-9b3f-c7df59fb1544/Sea-Basing--Concept,-Issues,-and-Recommendations.aspx.
27. C. Cowan, 26 juillet 2014, *A New 'Big Honking Ship': Why Canada Should Procure an Amphibious Assault Ship (Part I/V)*, Association canadienne pour l'OTAN. Voir le site http://natoassociation.ca/a-new-big-honking-ship-why-canada-should-procure-an-amphibious-assault-ship-part-iv/.
28. K. Kelkar, novembre 2014, *Putting the Cart Before the Horse: Why Canada Should Not Purchase the Mistral-Class Ships, For Now*, Institut canadien des affaires mondiales. Voir le site http://www.cgai.ca/putting_the_cart_before_the_horse.
29. Nations Unies, sd, *Sécurité maritime dans le golfe de Guinée*. Voir le site https://unowas.unmissions.org/fr/s%C3%A9curit%C3%A9-maritime-dans-le-golfe-de-guin%C3%A9e.
30. Nations Unies, 11 mai 2016, *Rapport de la mission du Conseil de sécurité au Mali, en Guinée-Bissau et au Sénégal*. Voir le site http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/511.
31. Nations Unies, 31 octobre 2011, *Résolution 2018 (2011)*. Voir le site http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2018(2011)&referer=/english/&Lang=F.
32. Nations Unies, 31 octobre 2011, *Résolution 2018 (2011)*. Voir le site http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2018(2011)&referer=/english/&Lang=F.
33. Morten Bøås, 2015, « Crime, Coping, and Resistance in the Mali-Sahel », dans *Periphery, African Security*, 8:4, p. 299-319, DOI : 10.1080/19392206.2015.1100506. Voir le site http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19392206.2015.1100506?needAccess=true.
34. Conseil de sécurité des Nations Unies, 10 septembre 2015, *Protéger les droits de l'homme tout en luttant contre le terrorisme*. Voir le site http://www.un.org/fr/sc/ctc/rights.html.
35. Le GOTM n'est pas une unité autonome telle que l'unité de lutte contre le terrorisme de la Force opérationnelle interarmées II, qui peut se déployer partout dans le monde et fonctionner en autonomie pendant longtemps. Le GOTM a besoin d'un soutien administratif et logistique pendant qu'il est en déploiement.
36. Robert Fife, 22 mai 2016, « Canada, Mexico join UN peacekeeping operation in Colombia », dans *The Globe and Mail*. Voir le site http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-mexico-join-un-peacekeeping-operation-in-colombia/article30117284/.
37. Défense nationale et Forces armées canadiennes, 10 octobre 2014, *Engagement des Forces canadiennes dans les Amériques : Documentation / Le 10 octobre 2014 / Numéro de projet : BG-13.067*. Voir le site http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=engagement-des-forces-canadiennes-dans-les-ameriques/hie8w7sf.
38. Défense nationale et Forces canadiennes, 2016, Opération *Caribbe*. Voir le site http://www.forces.gc.ca/fr/operations-canada-amerique-du-nord-recurrentes/op-caribbe.page.
39. *Ibid.*
40. David T. Jones, 18 septembre 2016, « Canada belongs in Haiti; Africa is the wrong place to go if the Trudeau government wants to perform a meaningful role in UN peacekeeping », dans le *Toronto Sun*. Voir le site http://media.mil.ca/se-re-result-fra.asp?Lang=&cmd=getdoc&maxSize=200000&DocId=147532&Index=e%3a%5cWebsite%5cdtsearch%5cUserData%5cClips&HitCount=12&hits=1+2+3+4+59+5a+5b+5c+3ad+3ae+3af+3b0+&hc=16.
41. Nations Unies, sd, *MINUSTAH : Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*. Voir le site http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minustah/.
42. Conseil de sécurité des Nations Unies. (14 octobre 2015). *Résolution 2243 (2015)*. Voir le site http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2243(2015).
43. David T. Jones, 18 septembre 2016.

La Presse canadienne/Andrew Vaughan/04149363

Assis sur l'aire de trafic, deux Somaliens attendent le déchargement d'un appareil des Forces canadiennes à Belet Uen, en Somalie, le 19 décembre 1992. La mort de Shidane Arone aux mains de soldats canadiens, il y a 25 ans, figure souvent parmi les souvenirs les plus sombres de l'histoire militaire canadienne.

Vingt-cinq ans après l'affaire de la Somalie : changements apportés à la formation préparatoire aux opérations

par Howard G. Coombs

Le colonel Howard G. Coombs, O.M.M., C.D., Ph. D., *a cessé d'être au service des Forces armées à temps plein en 2003 pour entrer dans la Force de réserve de l'Armée canadienne, où il occupe un poste à temps partiel, au quartier général du Centre de doctrine et d'instruction de l'Armée canadienne, à Kingston, en Ontario. Il est professeur adjoint d'histoire et président associé du Programme* d'études sur la guerre au Collège militaire royal du Canada. *Le colonel Coombs a participé à un certain nombre d'opérations de déploiement à titre d'officier dans l'ex-Yougoslavie et en Afghanistan, au sein de la Force régulière et de la Force de réserve. De plus, il a participé à une mission dans la province de Kandahar, en Afghanistan, de septembre 2010 à juillet 2011, à titre de conseiller civil.*

> *Compte tenu de l'entraînement qu'il avait subi, le GTRAC [Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada] n'était pas prêt, du point de vue opérationnel, à être déployé en Somalie pour l'opération « Delivrance ».*

Chapitre 21 – *L'instruction militaire*, « Un héritage déshonoré » (1997)[1]

Introduction

Le Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada (GTRAC) a été envoyé en Somalie à la fin de 1992, et durant son affectation une série d'incidents regrettables sont survenus. Ces incidents ont éclipsé tous les succès que le Groupement tactique avait pu obtenir au cours de sa mission. Le plus connu de ces incidents malheureux s'est produit en 1993, à l'époque où le Régiment était établi autour de la ville de Belet Huen. Les civils de la région vivaient une situation désespérée. Il y avait eu plusieurs tentatives de vols dans les camps des Canadiens, et l'ordre avait été donné d'*arrêter* et, dans certains cas, de *maltraiter* les intrus. Par la suite, le 16 mars, des soldats canadiens ont capturé, torturé et tué un intrus. Le meurtre de l'adolescent somalien Shidane Arone a produit une onde de choc partout au Canada et a donné lieu non seulement à l'imposition d'une punition aux agresseurs, mais aussi au démantèlement du Régiment aéroporté du Canada, qui fait toujours l'objet de débats[2].

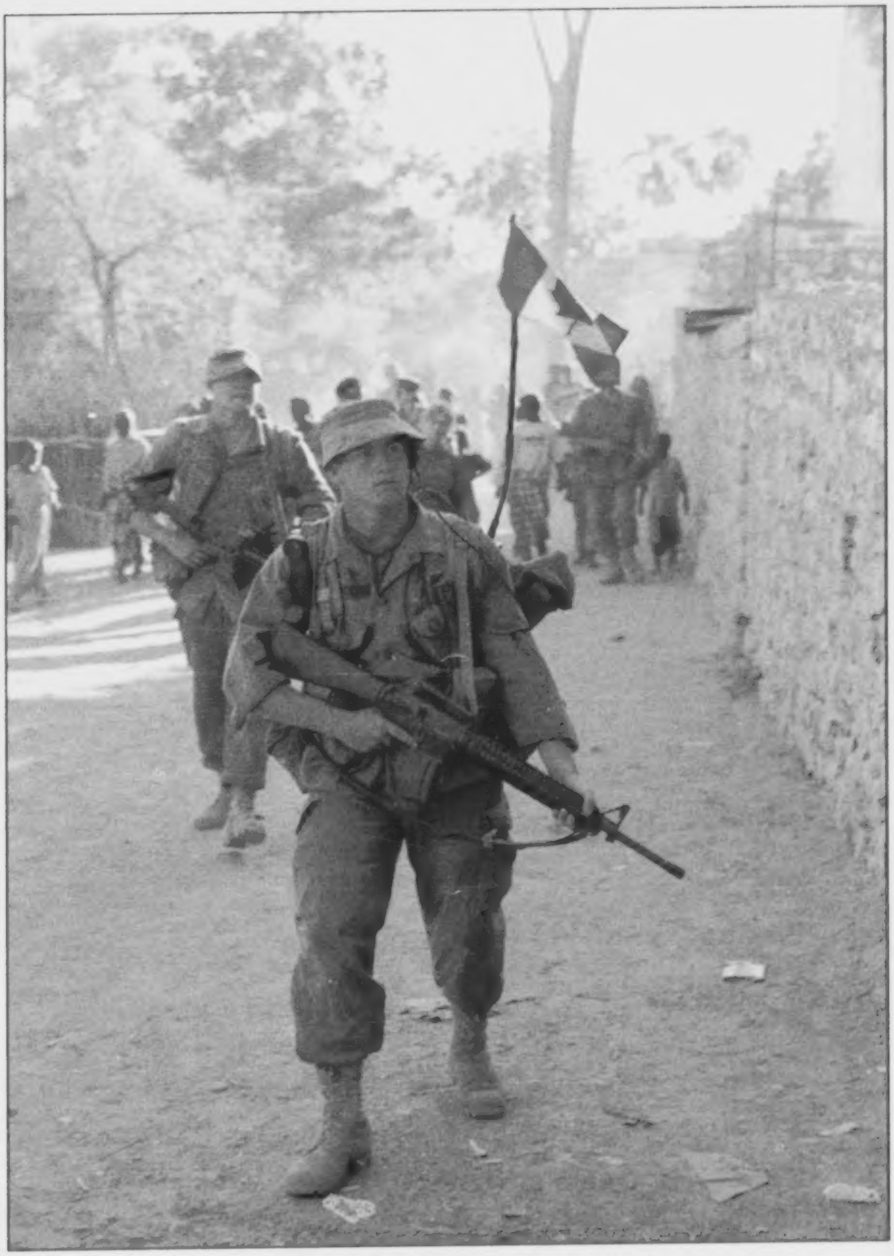


Photo du CIFC MDN ISC93-37

Des membres du Régiment aéroporté du Canada en patrouille en Somalie, en 1993.

Toutefois, ce sont les incidents survenus en Somalie qui ont suscité le plus d'attention. Ils ont conduit à la mise sur pied de la « Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie » ou à ce qui a communément été appelé la « Commission d'enquête sur la Somalie » (1993-1997). L'enquête sur la Somalie a permis de réaffirmer que dans un environnement de sécurité tumultueux, l'entraînement général au combat (EGC) devait servir de base pour la formation sur les opérations de maintien de la paix. Les idées suivantes sont venues atténuer cette affirmation : (1) les Casques bleus canadiens auraient besoin d'être entraînés et formés pour connaître les fonctions s'appliquant à une gamme d'opérations de soutien à la paix; (2) il fallait surveiller et orienter de façon centralisée l'instruction préalable au déploiement; (3) le Canada devait soutenir la formation sur les opérations de soutien à la paix offerte dans d'autres pays, au titre de sa contribution au maintien de la paix[5]. Ces idées, de même que les directives que le ministère de la Défense nationale et les FAC avaient déjà diffusées pour permettre aux militaires d'évoluer dans un environnement opérationnel changeant, ont irrévocablement modifié la façon dont les militaires canadiens allaient se préparer aux opérations de maintien de la paix et aux autres types d'opérations. Elles allaient aussi conduire à une reprofessionnalisation des FAC[6].

Le gouvernement du Canada ayant renouvelé son engagement à l'endroit des opérations de soutien à la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont a récemment témoigné l'examen de la politique de défense, l'approche adoptée par les FAC pour préparer ses membres aux opérations du XXI^e^ siècle fait toujours l'objet de débats[7]. En effet, certains, comme Walter Dorn et Joshua Libben, chercheurs dans le domaine du maintien de la paix, ont mis en doute la capacité des unités militaires du Canada de fournir à leurs membres l'instruction et la formation dont ils ont besoin pour prendre part à des opérations de maintien de la paix. Ils soutiennent que les FAC se concentrent sur des opérations qui ne portent pas sur le maintien de la paix et que leur perspective opérationnelle les amène à réduire les programmes d'études et de formation professionnelles axés sur le maintien de la paix. En outre, les membres des FAC ont peu d'occasions d'étudier le maintien de la paix dans un programme d'études

Il faut savoir que ces incidents n'ont pas été les seules expériences déplorables associées aux opérations de déploiement des Forces armées canadiennes (FAC) *à cette époque*[3]. En effet, des incidents survenus au Rwanda et la dénonciation d'incidents survenus à Bacovici, dans l'ex-Yougoslavie, en 1993 et en 1994, ont soulevé un vent d'introspection publique et personnelle au Canada, concernant la nature de la profession des armes et le maintien de la paix en général. Dans tous les cas, l'annonce au public des faits entourant les incidents susmentionnés a eu pour effet de faire perdre aux Canadiens leur ardeur à l'*égard de leurs* militaires[4].

Un technicien médical canadien panse l'œil d'une Somalienne.

perception de la population canadienne à l'égard du maintien de la paix et des « Casques bleus », les dernières décennies ont été marquées par la participation à des opérations plus difficiles et plus complexes que les activités « classiques » de maintien de la paix. En général, les opérations modernes de soutien à la paix sont menées dans un environnement hostile et favorisent un camp ou un autre, et elles peuvent donner lieu à un emploi illimité de la force. En outre, il n'est pas toujours facile de proposer une solution politique.

Cette perception populaire des gardiens de la paix émane des missions réalisées par le système international relativement stable mis en place dans le contexte de la Guerre froide, et elle repose sur le modèle westphalien de la primauté de l'État. Selon cette perspective, les États doivent jouer le rôle d'arbitres dans les conflits et ont le droit d'utiliser tous les moyens à leur disposition pour assurer la stabilité du système international[13]. Ces concepts étaient fermement enracinés dans un système international datant des années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale et fondé sur des relations reposant sur l'équilibre des pouvoirs et permettant d'assurer le maintien de la paix dans le cadre de l'ONU, selon les mandats établis en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations Unies[14]. D'aucuns pourraient soutenir qu'ils ont été véhiculés jusqu'à la fin de la Guerre froide, qui correspond à la fragmentation de la stabilité relative établie dans le cadre de relations bipolaires entre l'Orient et l'Occident reposant sur l'équilibre des pouvoirs. Il ne fait aucun doute que dans le monde où les opérations sont menées de nos jours, le modèle westphalien est dépassé. En effet, les acteurs étatiques n'étant plus les seuls à être des sources de conflit et à exercer des pouvoirs, les menaces pour la paix sont difficiles à détecter, à cerner et à résoudre.

Durant la Guerre froide, les opérations de soutien à la paix étaient généralement menées sous les auspices de l'ONU. Elles étaient divisées en catégories correspondant à des articles particuliers de la Charte des Nations Unies correspondant au chapitre VI, « Règlement pacifique des différends » ou au chapitre VII, « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression ». L'objet des missions menées aux termes du chapitre VI était de résoudre les différends qui compromettaient la paix et la sécurité dans le monde.

universitaires[8]. Les FAC doivent donc, si elles veulent pleinement mettre à profit les leçons retenues durant les 25 dernières années (qui lui permettent de mener efficacement les opérations de maintien de la paix et d'autres types), comprendre ce qui s'est produit depuis la première fois que les militaires canadiens ont été mis « au service de la paix », et les changements qui se sont imposés à la suite de l'« affaire somalienne »[9].

Perception du public

Même de nos jours, lorsqu'ils pensent « maintien de la paix », les Canadiens ont tendance à voir l'image iconique de soldats portant le « casque bleu » de l'ONU qui s'interposent entre des factions guerrières pour trouver une solution pacifique à un conflit en cours[10]. En 2010, les chercheurs universitaires canadiens Jocelyn Coulon et Michel Liégeois ont soutenu que les propos tenus publiquement par les gouvernements successifs du Canada, qui ont fait de cette image un élément de l'identité nationale, ont en partie contribué à sa création. Ils ont activement alimenté le mythe véhiculé à l'échelle nationale selon lequel « le Canada serait un pays de gardiens de la paix »[11]. Bien que l'on puisse avancer que cette idée du pays de gardiens de la paix avait perdu de sa popularité à l'époque où le Canada menait des opérations de déploiement en Afghanistan, il reste que le gouvernement actuel l'a ramenée en surface et renforcée[12]. Au-delà de la

Heritage Image Partnership Ltd/Alamy Stock Photo

La ratification du traité de Münster (Westphalie), le 15 mai 1648, par Gerard Ter Borch.

Généralement, aux termes de ce chapitre, des contingents militaires sont envoyés en mission une fois que la négociation, la médiation ou l'arbitration a conduit à la conclusion d'une forme d'entente, et que les parties participant au conflit ont consenti à ce qu'une force de l'ONU surveille la situation pour s'assurer du respect de l'entente. En ce qui concerne la participation du Canada *à des* opérations aux termes du chapitre VI, citons par exemple la mission de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) [depuis 1964] et la mission de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) [depuis 1974], sur le plateau du Golan. Les militaires qui participent aux opérations de déploiement menées aux termes du chapitre VI portent le casque bleu, qui indique qu'ils agissent à titre de gardiens de la paix.

Le chapitre VII de la Charte permet de mener des actions en cas de menace pour la paix, d'une rupture de la paix et d'actes d'agression. Aux termes de ce chapitre, l'ONU peut prendre toutes les mesures nécessaires – militaires ou non militaires – pour rétablir ou pour maintenir la paix, afin de mettre en place les conditions propices au rétablissement de la paix et de la sécurité à l'échelle internationale. En ce qui concerne la participation du Canada à des opérations aux termes du chapitre VII, mentionnons par exemple la mission de la Force opérationnelle unifiée affectée en Somalie (UNITAF) [1992-1993], la mission de la Force de mise en œuvre du plan de paix en Bosnie (IFOR), dirigée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) [1995-1996], la mission de la Force internationale au Timor-Oriental (INTERFET) [1999-2000], la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan, organisée par l'OTAN (2003-2014) et la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) [depuis 2004][15].

La Somalie

L'idée de mener la mission en Somalie est née du désir de l'ONU d'apporter une aide humanitaire à un pays déchiré par la guerre civile et la famine. La mission a changé au fil du temps, car les responsables ont voulu aider le pays à mettre fin à la violence et à se rebâtir pour devenir un État-nation capable de bien fonctionner. L'Opération des Nations Unies en Somalie 1 (UNOSOM I) a débuté le 24 avril 1992 et avait pour objet de permettre à l'ONU d'atteindre les objectifs qu'elle avait établis au départ. Le petit groupe de 50 observateurs du début a grossi, et des milliers de militaires ont finalement été affectés à l'opération. Dans ce contexte, le Canada s'est engagé à fournir le soutien d'un bataillon d'infanterie. En juillet 1992, ce rôle de soutien a été assigné au Régiment aéroporté du Canada, qui avait déjà été affecté à une mission de l'ONU dans le Sahara-Occidental (opération *Python*), pour laquelle il avait été préparé, mais dont le début avait été reporté[16]. L'unité a commencé à se préparer presque immédiatement, cette fois en vue de la mission

Photo du CIFC/MDN HSC92 849-314

Un véhicule ambulance *Bison*, en Somalie, lors de l'Op *Deliverance*.

en Somalie. L'instruction a débuté sans tarder en septembre 1992, à la fin du cycle des affectations, de même que la réorganisation et l'équipement initial en véhicules blindés. Cette dernière tâche s'est avérée être difficile à mener à bien.

À cette époque, l'ONU était incapable d'obtenir la collaboration des principaux seigneurs de la guerre de la Somalie, et les troubles persistaient et nuisaient aux opérations de secours. L'UNOSOM I a donc temporairement été suspendue le 2 décembre. Le Conseil de sécurité n'a pas tardé à approuver la mise sur pied de l'UNITAF, une force coalisée multinationale dirigée par les États-Unis, afin de créer un milieu sûr et de faciliter les opérations de secours humanitaire de l'ONU. Les États-Unis ont invité le Canada à participer à la coalition. Un Comité *ad hoc* de ministres s'est réuni le 4 décembre pour débattre de la question, et le Canada a décidé, sous les conseils du ministère de la Défense nationale et du ministère des Affaires extérieures, de participer à la mission de l'UNITAF plutôt qu'à l'UNOSOM 1. À la fin de décembre, le GTRAC était en Somalie et enlisé dans les opérations. Étant donné que le type de mission avait changé, le mandat du GTRAC en Somalie relevait du chapitre VII de la Charte et non plus du chapitre VI. Après des mois d'opérations, l'Unité est retournée au Canada, en juin 1993, laissant derrière elle une région qui était considérée comme étant « stable »[17].

De nombreuses lacunes ont été décelées dans l'entraînement général au combat, mais la Commission d'enquête sur la Somalie a constaté que l'EGC avait servi d'assise à tous les déploiements effectués durant la Guerre froide. Elle a fait remarquer que l'EGC était toujours l'un des volets de l'instruction de base offerte en vue des opérations de soutien à la paix. L'EGC permettait aux soldats et aux unités d'acquérir les compétences requises pour assumer un large éventail de fonctions liées au combat, et de fonctionner de façon intégrée pour pouvoir répondre à des besoins opérationnels élargis. Chaque soldat apprenait les techniques du maniement des armes, les techniques de campagne et de communication, les techniques de protection contre les agents biologiques et chimiques et les premiers soins, et devait atteindre un niveau acceptable d'aptitude physique. Une fois qu'ils avaient acquis ces compétences individuellement, les soldats les mettaient à l'épreuve dans des scénarios de l'instruction collective dont le niveau de difficulté augmentait progressivement,

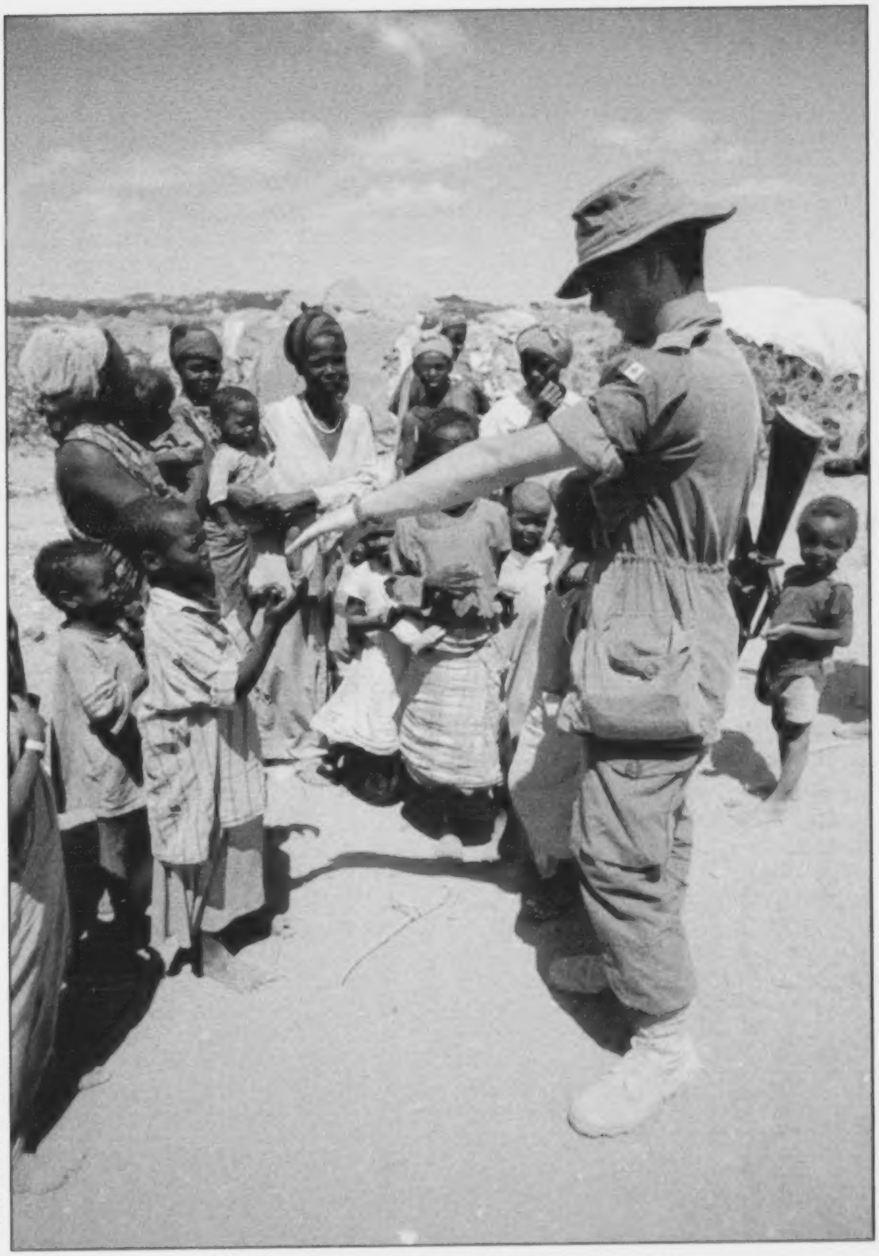


Photo du CIIFC/MDN ISC93-10153

Dans un camp de réfugiés, un militaire canadien fait un « tope là » à un jeune Somalien.

En effet, c'était la façon de voir le maintien de la paix et de s'y entraîner dans les divers services de la force militaire canadienne à l'époque de la Guerre froide. Dès le début, le Canada a constamment subi des pertes au cours des opérations, à commencer par le brigadier-général Harry Angle, qui a été tué en 1950, durant son affectation au Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan[19]. L'exposition constante au risque que posait la violence durant les opérations de maintien de la paix a probablement convaincu les responsables de la pertinence d'avoir recours par défaut à un cadre d'instruction basé sur l'EGC, d'autant plus que l'armée venait de participer à la Deuxième Guerre mondiale (1939-1945), puis à la Guerre de Corée (1950-1952). Le succès obtenu à cette époque par la force affectée à la première mission à grande échelle de l'ONU, connue sous le nom de Force d'urgence des Nations Unies I au Sinaï (FUNU 1) [1956-1967], a renforcé cette croyance. Après la crise du canal de Suez, en 1956, Lester B. Pearson, qui était alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a obtenu qu'une proposition soit présentée au nom du Canada concernant le recours à une force intérimaire de l'ONU qui allait superviser le retrait des forces françaises, israéliennes et britanniques, de même que l'application de l'accord de cessez-le-feu signé par l'Égypte et Israël. Son initiative lui a valu de recevoir un prix Nobel de la paix et d'être considéré comme étant l'« architecte » des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Fait important, la FUNU a façonné la façon apparentée, mais distincte, dont la population canadienne et ses militaires en sont venus à voir le « maintien de la paix »[20].

jusqu'à l'atteinte de l'objectif établi. Conjugué à une instruction propre à la mission, l'EGC constituait la base de la formation préparatoire aux opérations de soutien à la paix du temps de la Guerre froide. La croyance était que pour mener une opération de soutien à la paix, il fallait avoir acquis les compétences requises pour mener des combats, mais dans une moindre mesure. On considérait que les soldats avaient suffisamment de temps entre le moment où l'avis de mission était envoyé et le début du déploiement pour suivre l'instruction propre à la mission. Malheureusement, cela ne s'est pas avéré dans le cas du GTRAC et de la mission menée en Somalie[18].

La mission de la FUNU 1 a confirmé que les compétences militaires acquises dans le cadre de l'EGC constituaient l'essence de la formation sur le soutien à la paix. Le déploiement ayant été effectué dans la précipitation, les militaires que le Canada a fournis n'avaient pas eu le temps de suivre de formation spéciale sur le maintien de la paix. Les problèmes à régler concernant la mission de maintien de la paix menée par la FUNU 1 au Moyen-Orient ont été cités, mais la formation ne figurait pas dans la liste[21]. Cette vision de l'instruction est demeurée la même dans les décennies qui ont suivi. Au cours d'une conférence organisée par le ministère de la Défense nationale, en 1964, des représentants de la Marine royale canadienne (MRC) et

Des mécaniciens canadiens de l'unité de maintenance de la FUNU, à Al-Arish, en avril 1959.

de l'Aviation royale canadienne (ARC) ont soutenu que l'approche de leurs services respectifs à l'égard des opérations de maintien de la paix était sensiblement la même que celle qui était adoptée pour les opérations ordinaires. L'Armée canadienne (AC) était d'avis que le bataillon canadien de réserve de l'ONU avait principalement besoin d'être équipé légèrement, d'être apte et aguerri, et de pouvoir s'adapter rapidement à des conditions hostiles[22]. Deux ans plus tard, en 1966, une étude sur les opérations militaires que le Canada menait en appui à l'ONU a permis de réaffirmer que l'instruction offerte par la MRC et l'ARC pour les activités militaires liées au maintien de la paix concordait dans une certaine mesure à l'instruction suivie préalablement à la participation à d'autres activités opérationnelles. Le rapport indique que pour l'Armée canadienne, la transition d'une opération d'un autre type que les opérations de l'ONU à une opération de l'ONU ne demande pas une grande préparation[23].

Les généraux Jean Victor Allard et Paul Manson, qui ont successivement occupé le poste de chef d'état-major de la défense, ont confirmé cette idée. Allard a livré le témoignage qui suit devant le Comité de la défense de la Chambre des communes, en 1966 :

> Dans les missions de maintien ou de restauration de la paix que nous mènerons à l'avenir, nous devrons toujours veiller à ce que notre force soit employée de la façon la plus judicieuse possible. [...] Le déploiement de forces polyvalentes puissantes et très bien organisées dans une région secouée par l'agitation sociale ne signifie pas que les responsables auront recours à la force; il a tout simplement l'effet de dissuasion voulu pour empêcher que les troubles ne dégénèrent en un conflit grave. [TCO]

En 1989, soit plus de deux décennies plus tard, Manson a fait valoir la nécessité d'offrir une instruction qui s'adresse à des militaires qui sont avant tout des soldats, afin de les préparer à gérer les difficultés inhérentes au maintien de la paix[24].

L'EGC semblait convenir pour préparer les militaires aux opérations de soutien de la paix, mais à la lumière de l'enquête sur la Somalie et de rapports d'études sur d'autres questions, il est devenu évident qu'il devait être complété par un programme d'études et d'instruction approprié. Des projets successivement mis en œuvre *parallèlement* à l'enquête ou *par la suite* ont permis de

Le chef d'état-major de défense, le général Jean Victor Allard, à bord du NCSM *Gatineau*, en 1966.

circonscrire la nécessité de pouvoir compter sur des leaders militaires professionnels et bien formés, dont la Commission d'enquête avait fait état. La rédaction du *Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes*, par le ministre de la Défense nationale, en 1997, est l'un de ces projets, et non le moindre. La production de ce rapport, de même que des travaux connexes de comités de surveillance et de mise en œuvre, a entraîné un important changement de paradigme. Les outils de la formation universitaire et de la formation professionnelle ont été adaptés aux besoins des professionnels canadiens au service des forces armées du XXI[e] siècle. Établies pour accroître le niveau de compétence des militaires, les nouvelles politiques pouvaient tout autant être axées sur la nécessité de disposer d'un corps d'officiers ayant un diplôme universitaire et d'inciter les militaires à poursuivre leurs études que porter sur la création d'une série de nouveaux cours à l'intention du personnel supérieur d'état-major. Les responsables ont revu les besoins liés aux études tant professionnelles qu'universitaires et établi de nouveaux critères. De plus, les projets n'allaient plus viser que le corps des officiers. De nos jours, les militaires du rang au service des Forces armées canadiennes suivent le programme de perfectionnement professionnel des militaires du rang, qui est offert à Saint-Jean-sur-Richelieu, au Québec. En outre, l'Académie canadienne de la Défense (ACD) a été établie, en 2002, pour donner suite aux recommandations qui avaient été faites concernant les études et l'instruction, et en 2004, elle a officiellement reçu le mandat de « jouer le rôle de championne institutionnelle du perfectionnement professionnel des Forces canadiennes »[25].

D'aucuns pourraient soutenir que les projets proposés ne mettent pas en valeur l'importance de faire des études sur le « programme d'études sur les opérations de soutien à la paix ». Ce programme d'études professionnelles a tout de même permis à des officiers, de même qu'à des militaires du rang supérieurs de la Marine, de l'Armée et de la Force aérienne, d'acquérir les connaissances nécessaires pour comprendre la situation dans laquelle ils se trouvent et pour trouver une solution militaire viable dans un environnement de sécurité complexe contemporain. Les études ne permettent pas seulement aux étudiants d'acquérir une expertise dans un domaine précis; elles les amènent aussi à penser d'une façon critique et créative, et à élargir les capacités intellectuelles dont ils ont besoin pour concevoir et pour exercer des activités militaires dans tous les types de situations[26].

L'importance d'offrir un programme d'instruction qui prépare adéquatement aux opérations de soutien à la paix a également été mise en valeur, en plus de la nécessité de hausser le niveau des études. Dans un rapport qu'il a produit en 1993, le Sénat reconnait que l'EGC doit être la base d'un tel programme d'instruction et mentionne que « le meilleur gardien de la paix est celui qui connait bien son métier, qu'il

soit soldat, marin ou aviateur ». Le rapport indique aussi qu'il serait encore possible d'améliorer l'instruction militaire qui est offerte « en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire », comme la médiation[27]. La Commission d'enquête sur la Somalie a recommandé de faire suivre aux militaires, en plus de l'EGC, une formation générale sur le maintien de la paix (processus de l'ONU et tâches opérationnelles communes pour le maintien de la paix) de même que l'instruction propre à la mission (axée sur le théâtre). En outre, étant donné qu'ils sont nombreux et qu'ils s'appliquent de manière générale, les sujets devant être étudiés doivent être intégrés dans l'instruction militaire générale[28]. Au cours de l'enquête, les Forces canadiennes ont mis en place un mécanisme de surveillance systémique des missions de maintien de la paix et ont établi des normes, par la diffusion de directives du sous-chef d'état-major de la défense (SCEMD), et rendu obligatoire l'évaluation du programme de formation préalable au déploiement sur le maintien de la paix offert dans le cadre de l'instruction individuelle et de l'instruction collective. Les missions font toujours l'objet d'une surveillance de nos jours, par le Commandement des opérations interarmées du Canada[29].

La formation sur les opérations de maintien de la paix est devenue obligatoire à la suite de la diffusion des directives du SCEMD et de la présentation des recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie et d'autres recommandations. L'EGC constitue toujours la base du programme préparatoire aux missions. Il a été élargi au fil des ans et porte également sur des domaines de l'instruction générale et de l'instruction spécialisée qui, de nos jours, *comprennent* les suivants, *entre autres* : sensibilisation aux aspects culturels, religieux et historiques; emploi de la force; règles d'engagement, situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays; affaires civiles et langue; communications, structure de commandement et logistique; rapports avec les organisations internationales, les organismes non gouvernementaux (ONG) et les organismes régionaux; affaires publiques; formation médicale propre à l'environnement; entraînement tactique dans les opérations; collecte de renseignements; médiation; négociation; emploi de la technologie; intégration des femmes. Les principes de l'éthique sont inculqués dans une bonne partie du programme d'instruction offert, comme les valeurs qui nous incitent à aider les populations vulnérables. Les populations vulnérables sont les personnes, prises individuellement ou collectivement, qui risquent plus que la population générale de subir des préjudices ou de se faire imposer des conditions qui auront pour effet de diminuer leur qualité de vie[30]. D'aucuns pourraient soutenir, après avoir examiné la liste des domaines étudiés, qui change constamment, que les compétences acquises sont celles qui sont nécessaires pour mener à bien la plupart des opérations militaires du XXI^e^ siècle, et non pas seulement les opérations de soutien à la paix. De plus, la doctrine des FAC sur les opérations de soutien à la paix, qui a été établie depuis la diffusion du Rapport d'enquête sur la Somalie et qui a été actualisée au cours de la dernière décennie, est toujours pertinente et fait régulièrement l'objet d'un examen approfondi[31].

Les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie portant sur l'institutionnalisation de la formation sur les opérations de soutien à la paix au Canada et sur l'aide à apporter à d'autres pays en ce qui a trait à la capacité de formation sur les opérations de soutien à la paix ont donné lieu à l'établissement du Centre de formation pour le soutien de la paix (CFSP), en 1996. Dans son rapport, la Commission d'enquête sur la Somalie a salué la création du CFSP et son lien avec les centres des leçons retenues établis par l'Armée canadienne. Elle indique que le CFSP et les centres « devraient aider à répondre aux besoins concernant la coordination de la formation, la production de manuels de formation, et la mise à jour du contenu et des normes de façon plus systématique que par le passé ». Le CFSP a reçu le mandat non seulement d'offrir la formation préalable au déploiement sur les opérations de soutien à la paix, mais aussi d'aider les organismes canadiens et d'autres pays à assurer une formation sur les opérations de soutien à la paix. Le CFSP, dont la mission s'est élargie depuis le début, fournit une formation individuelle particulière aux membres des Forces canadiennes, au personnel d'autres ministères et aux militaires de pays étrangers. Dans le cadre de son mandat, il permet à des pays étrangers d'augmenter leur capacité de mener des opérations de soutien à la paix (1) en participant activement à des conférences tenues à l'étranger ou au pays; (2) en envoyant des instructeurs dans d'autres pays pour les aider à fournir la formation requise et à bâtir leur capacité; (3) en formant des instructeurs et des stagiaires étrangers au Canada. La formation offerte est étroitement liée aux objectifs du gouvernement du Canada et répond aux exigences de l'ONU et de l'OTAN. Par exemple, le cours signature du CFSP intitulé « Expert militaire des Nations Unies en

La Presse canadienne/Fred Chartrand/1801412

Le ministre de la Défense nationale, Doug Young, quitte le quartier général de la Défense nationale après une rencontre avec le chef d'état-major de la défense, le général Jean Boyle, à Ottawa, le 7 octobre 1996.

Photo du CIFC/MDN LX2007-0724d

Une présentation dynamique au Centre de formation pour le soutien de la paix à Kingston (Ontario), le 11 septembre 2007.

mission » permet aux participants d'acquérir les connaissances transmises dans le cadre de l'instruction de base préalable au déploiement de l'ONU. L'ONU a certifié la conformité du cours à ses exigences à la fin des années 1990, et procède au renouvellement du certificat tous les cinq ans. De plus, le CFSP est le centre d'excellence de la formation sur les opérations de soutien à la paix du Canada, et il est également chargé d'offrir des cours sur les activités d'influence, sur les opérations d'information, sur les opérations psychologiques et sur la coopération civilo-militaire. Le CFSP, qui est une petite unité dont l'effectif est d'environ 60 personnes, a recours à du personnel de renfort de l'AC pour offrir ses cours et fournit une énorme capacité institutionnelle interarmées, qui dépasse largement sa capacité compte tenu de sa taille[32].

Le lieutenant-colonel Brian Healey, commandant actuel du CFSP, a résumé avec éloquence la complexité des changements apportés depuis le déploiement en Somalie, particulièrement en ce qui concerne les programmes d'études et de formation des FAC sur les opérations de soutien à la paix : « L'époque où il suffisait de remplacer son casque par un béret bleu est révolue[33] ». Dans le contexte de la sécurité du XXI^{e} siècle, les pays ont l'obligation, à l'échelle tant *nationale* qu'*internationale*, d'anticiper une myriade de crises et de confits, de s'y préparer et de les gérer. Ils doivent employer des ressources et des forces militaires pour contrer ou pour gérer un large éventail de menaces et d'exigences, dans un contexte allant de la guerre classique à la guerre asymétrique, en plus de mener une gamme d'opérations de soutien à la paix. Par conséquent, les propos de Healey semblent plus pertinents que jamais. Les FAC doivent être une force militaire adaptable et capable de répondre aux besoins tant au pays qu'à l'étranger, dans le contexte de collaboration multiorganisme requis pour mener des opérations militaires unifiées. À la suite de l'affaire de la Somalie, il était certes nettement plus pertinent d'établir les structures requises pour assurer l'éducation, l'instruction et le développement des capacités que de répondre, sans plus, aux besoins des opérations de soutien de la paix, mais il faut dire que les structures mises en place permettent aux FAC de concevoir et d'appliquer des solutions viables en matière de sécurité, pour les Canadiens et pour leur gouvernement, tout en exerçant tous les types d'activités militaires. Bien que certains ne soient pas du même avis, les changements apportés aux programmes d'études et d'instruction au cours des 25 dernières années auront permis aux FAC de mieux gérer les problèmes mal circonscrits et complexes que posent les opérations de soutien à la paix et les autres types d'opérations dans l'environnement de sécurité actuel et futur[34]. Grâce à leur reprofessionnalisation et aux expériences qu'elles ont vécues récemment en Afghanistan et en Iraq, les FAC disposent de forces dirigées avec compétence et représentant adroitement le Canada, tant au pays qu'à l'étranger.

J'aimerais remercier le colonel Tod Strickland, C.D., le lieutenant-colonel Colin Magee, C.D., Ph. D., M. Chris Kilford, C.D., Ph. D., et M^{me} Lindsay Coombs pour leur regard critique et les conseils qu'ils m'ont donnés au cours de la rédaction du présent article.

RMC

NOTES

1. Canada, *Un héritage déshonoré : Les leçons de l'affaire somalienne, Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, volume 2 [5 volumes], Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997, p. 686.
2. Voir David Bercuson, *Significant Incident: Canada's Army, the Airborne and the Murder in Somalia*, Toronto, McClelland and Stewart Inc., 1996.
3. Les « Forces canadiennes » (FC) ont pris le nom de « Forces armées canadiennes » (FAC) en 2013.
4. Voir Donna Winslow, « Misplaced Loyalties: The Role of Military Culture in the Breakdown of Discipline in Two Peace Operations », dans *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 6, n° 3, 2004, p. 345-367.
5. Allen G. Sens, *La Somalie et l'*évolution du maintien de la paix : les conséquences pour le Canada. Étude préparée pour la Commission d'*enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997, p. 126-127; Canada, *Un héritage* déshonoré, vol. 1, p. 168-170; Canada, *Un héritage déshonoré*, volume 2, p. 621-730.
6. Voir David J. Bercuson, « Renaître de ses cendres : la reprofessionnalisation des Forces armées canadiennes après l'affaire somalienne », dans la *Revue militaire canadienne*, vol. 9, n° 3, 2009, p. 31-39, à l'adresse http://www.journal.forces.gc.ca/vo9/no3/06-bercuson-fra.asp. Document consulté le 4 juillet 2017.
7. Canada, Ministère de la Défense nationale (MDN), *Protection, Sécurité, Engagement : la politique de défense du Canada*, juin 2017, p. 54-55, 84 et 91-92, à l'adresse http://dgpaapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/docs/rapport-politique-defense-canada.pdf. Document consulté le 6 juin 2017.
8. Voir A. Walter Dorn et Joshua Libben, « Unprepared for Peace? The Decline of Canadian Peacekeeping Training (and What to Do About It) », Centre canadien de politiques alternatives et Institut Rideau sur les affaires internationales, février 2016, à l'adresse http://walterdorn.net/pdf/Unprepared-for-Peace_Cdn-Pkg-Trng_Dorn-Libben_2016.pdf. Document consulté le 14 février 2017; Murray Brewster, « Canadian military ill-prepared for modern peacekeeping : Report – The Trudeau government has promised to get Canada back into peacekeeping », *CBC News – Politics*, 2 février 2016, 9:14 PM ET, à l'adresse http://www.cbc.ca/news/politics/canadian-military-ill-prepared-for-modern-peacekeeping-report-1.3429938. Document consulté le 4 juillet 2017, s.l.
9. L'inscription « In the Service of Peace » [au service de la paix] figure au revers des médailles de l'ONU. Le ruban auquel est suspendue la médaille est propre à la mission pour laquelle la médaille a été décernée.
10. Le maintien de la paix est l'exercice, généralement par des militaires, d'activités fondées sur les principes du consentement, de l'impartialité et du recours minimal à la force, dont l'objet est d'établir une paix durable. Les opérations de soutien à la paix consistent en un large éventail d'actions menées par des forces expéditionnaires militaires et policières afin de prévenir, circonscrire et gérer un conflit violent, et aux fins de la reconstruction à la fin du conflit. Alex J. Bellamy et Paul D. Williams, avec Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, 2e édition, Malden, Mass., Polity Press, 2010, réimpression, 2011; les définitions se trouvent respectivement aux pages 173-175 et 18.
11. Jocelyn Coulon et Michel Liégeois, *Qu'est-il advenu du maintien de la paix? : l'avenir d'une tradition*, Calgary, Alb., Institut canadien de la défense et des affaires étrangères, janvier 2010, p. 43.
12. Le gouvernement actuel a explicitement fait état de son engagement à l'égard du maintien de la paix dans les mois qui ont suivi sa victoire électorale, en 2015. « "We're back" says Justin Trudeau at Ottawa rally », *The Canadian Press* video, 1:31, 20 octobre 2015, à l'adresse http://www.sachem.ca/videopopup/5970582?popUp=true. Document consulté le 4 février 2017; Canada, Premier ministre, « Lettre de mandat du ministre de la Défense nationale », publiée le 13 novembre 2015, à l'adresse http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-defense-nationale. Document consulté le 11 janvier 2016, s.l.; Canada, Gouverneur général, *Réaliser le vrai changement : Discours du Trône ouvrant la première session de la quarante-deuxième législature du Canada*, Canada, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2015, à l'adresse https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pm/discours_du_trone.pdf. Document consulté le 4 février 2017, p. 7; voir également Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement : la politique de défense du Canada*, juin 2017, à l'adresse http://dgpaapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/docs/rapport-politique-defense-canada.pdf. Document consulté le 6 juin 2017, p. 54-55, 84, et 91-92.
13. Henry Kissinger, *L'ordre du monde*, Paris, Fayard, 2016, chapitre premier; Henry Kissinger, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, p. 12, 48-50, 55 et 734-735.
14. Canada, DND, Direction – Histoire et patrimoine (DHP), « Base de données des opérations », à l'adresse http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/index-fra.asp. Document consulté le 4 février 2017, s.l.
15. Nations Unies, *Charte des Nations Unies*, 1945, à l'adresse http://www.unesco.org/education/pdf/CHART_F.PDF. Document consulté le 5 février 2015, p. 11-15; Canada, MDN, DHP, « Base de données des opérations », s.l. Également, le chapitre VIII de la *Charte des Nations Unies* prévoit l'utilisation d'accords régionaux pour le maintien de la paix. Bien que le Canada n'ait pas vraiment contribué sur le plan militaire aux missions menées aux termes du chapitre VIII à la suite de la participation des pays occidentaux aux opérations menées en Afghanistan et en Iraq, l'idée de travailler aux côtés d'organismes régionaux, en partenariat avec eux ou par leur intermédiaire plutôt que de créer des mesures d'intervention dirigées par des pays occidentaux pourrait faire son chemin dans bon nombre de secteurs. Nations Unies, *Charte des Nations Unies*, p. 15.
16. Les noms des opérations mentionnées dans le présent article, comme *Python*, ont été donnés par le Canada. Voir Canada, MDN, DHP, « Base de données des opérations », s.l.; Nations Unies, Département de l'information des Nations Unies, *Les casques bleus : les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 3e édition, New York, Département de l'information des Nations Unies, 1996, p. 280-286; Canada, *Un héritage déshonoré*, vol. 1, p. 271-273 et 252-254; Canada, *Un héritage déshonoré*, vol. 2, p. 762-763.
17. Canada, *Un héritage déshonoré*, vol. 1, p. 271-273, 289-292, 320 et 372-374.
18. Canada, *Un héritage déshonoré*, vol. 2, p. 622-623.
19. Voir « Casualties in Peacekeeping Operations 1950-1980 », 82/222, Archives de la DHP, Ottawa, MDN; « BGen Angle DSO Harry Herbert », dans Roll Call Of Honour, à l'adresse http://www.honourthem.ca/masterDetail.cfm?ID=201. Document consulté le 4 juillet 2017.
20. John A. Munro et Alex I. Inglis, *Mike: The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson, PC, CC, OM, OBE, MA, LLD, volume 2, 1948-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 244-278; Canada, MDN, DHP, « Base de données des opérations », s.l.
21. Colonel G.W.L. Nicholson, « Report No. 94, Historical Section Army Headquarters, Canadian participation in UNEF », Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1er juin 1961, p. 40-43.
22. Voir les annexes du document « CFHQ S 3451-3 (DI Plans) Meeting of Military Experts to Consider the Technical Aspects of Peace-Keeping Operations Ottawa 2-6 Nov 64, 9 Nov 64 », de même que les documents utilisés à la réunion, 75/314, Archives de la DHP, Ottawa, MDN, citation tirée de la pièce jointe intitulée « Organization and Training of the Stand-By Battalion », p. 5.
23. Pièce « Papers From Contributors to the Study of Professionalism in the Canadian Forces », annexe B, « Canada's Military Involvement in United Nations Peace-Keeping Activities in the Seventies », Leland M. Goodrich, Département des études internationales, Université de Toronto, mai 1971, jointe à « NDC 1150-1/2 CDS Study Seminar – 14-16 Oct 71 Fort Frontenac, 19 August 1971 », vol. I, 87/25, p. 10-12.
24. Témoignage du général Jean Victor Allard devant le « Comité permanent de la défense de la Chambre de communes – 21 juin 1966 », p. 306, cité dans Dan G. Loomis, *The Somalia Affair: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, édition revue, Ottawa, DGL Publications, 1997, p. 35; général Paul D. Manson, « Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy », dans *Revue canadienne de défense*, vol. 19, n° 1, été 1989, p. 8.
25. Voir Canada, MDN, *Le leadership militaire canadien au XXIe siècle (L'officier en 2020) : Orientation stratégique à l'intention du Corps des officiers et du système de perfectionnement professionnel des officiers des Forces canadiennes*, février 2001, p.i.; « Foreword », Allan English, *Understanding Canadian Military Culture*, Montréal & Kingston, McGill Queen's University Press, 2004; Canada, *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle, Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères*, février 1993, 94/183, Archives de la DHP, Ottawa, MDN, p. 70-75; Canada, document 4500-1 du sous-chef d'état-major de la Défense, *Training Requirements for Peacekeeping Missions*, 29 décembre 1993, 94/18, Archives de la DHP, Ottawa, DND; voir également l'exposé dans Bercuson, « Renaître de ses cendres », dans la *Revue militaire canadienne*, p. 31-39; citation tirée de Canada, Ministère de la Défense nationale, *Directive pour la création de l'Académie canadienne de la Défense (La charte de l'Académie canadienne de la Défense)*, mars 2004, p. 1.
26. Voir Dorn et Libben, « Unprepared for Peace? »
27. Canada, Sénat du Canada, *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle*, p. 12.
28. Canada, *Un héritage déshonoré*, vol. 2, p. 624-626.
29. À l'époque, le sous-chef d'état-major de la défense veillait à toutes les opérations des FC. En 2006, les responsabilités liées à la *gestion* et à la

surveillance de toutes les opérations ont été transférées au Commandement de la Force expéditionnaire du Canada et à Commandement Canada. Celui-ci a pris en charge les activités internationales et le Commandement de la Force expéditionnaire a pris en charge les opérations nationales. Plus tard, soit en 2012, ces deux commandements ont été fusionnés au moment de la formation du Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC), qui est responsable de l'emploi de toutes les forces opérationnelles. La MRC, l'AC, l'ARC et d'autres générateurs de forces ont pour mandat de générer des forces militaires entraînées en vue de leur affectation à des missions, pour le COIC. Voir colonel Bernd Horn et Bill Bentley, Ph. D., avec un avant-propos de Roméo Dallaire, *Forced to Change : Crisis and Reform in the Canadian Armed Forces*, Toronto, Dundurn, 2015; Trista L. Grant-Waddell, « "Soldiers First" : The Evolution of Training for Peacekeeping in the Canadian Forces, 1956-2000 », thèse de doctorat, Université Western Ontario, London, 2014, à http://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=3438&context=etd. Document consulté le 16 février 2017.

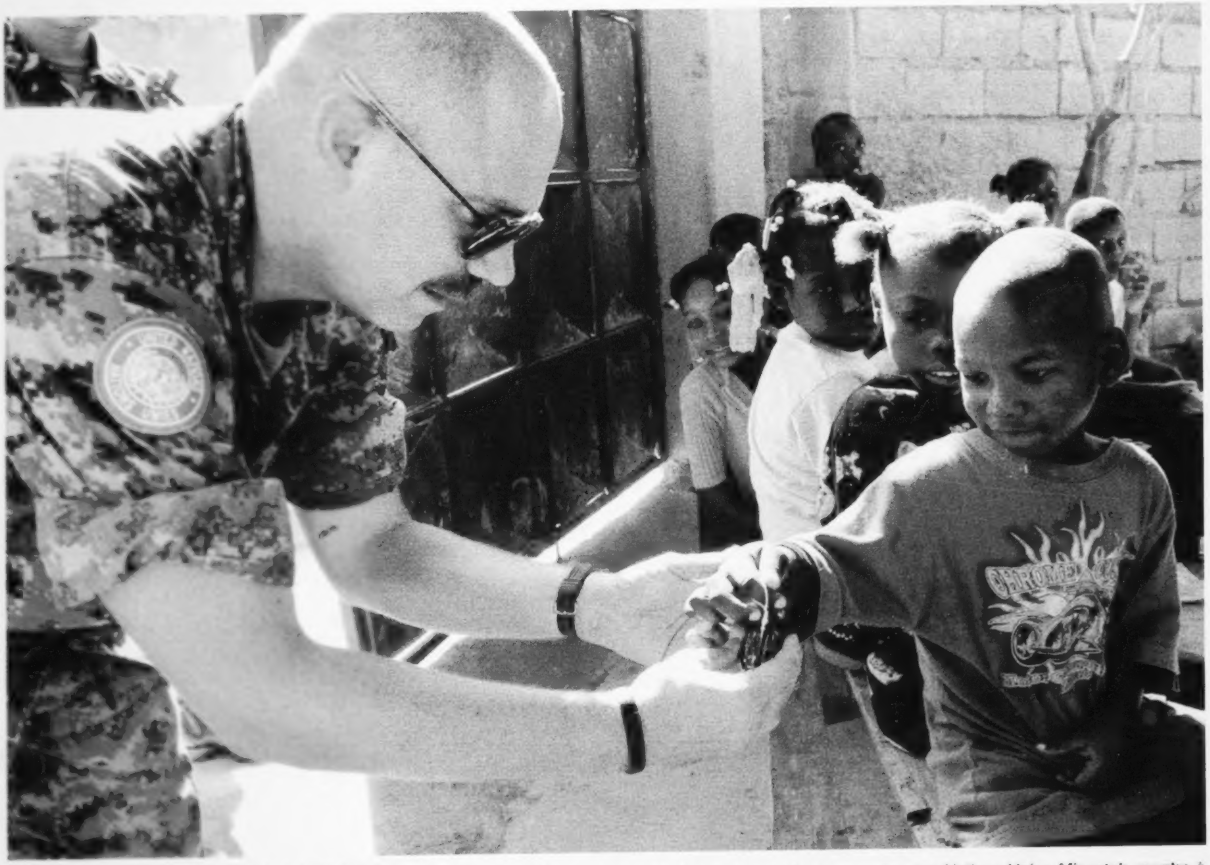
30. Canada, MDN, Centre des leçons retenues de l'Armée, *Dépêches : L'entraînement en vue des opérations*, vol.3, n° 1, février 1996; Canada, MDN, Centre des leçons retenues de l'Armée, *Dépêches : L'entraînement en vue des opérations*, vol. 3, n° 2, avril 1996; Canada, MDN, Centre des leçons retenues de l'Armée, *Dépêches : Les opérations dans l'ancienne République de Yougoslavie*, vol. 4, n° 1, septembre 1996; Canada, MDN, Centre des leçons retenues de l'Armée, *Dépêches : Le droits des conflits armés, les opérations de soutien de la paix et vous*, vol. 4, n° 2, mars 1997; Canada, MDN, Centre de formation pour le soutien de la paix, *CAF Peace Support Operator Course Curriculum In Comparison To UN CPTM*, septembre 2013; Canada, MDN, Quartier général du Centre de doctrine et d'instruction de l'Armée canadienne, « Briefing Note For Commander CADTC : How the Peace Support Training Centre Trains Soldiers So They Are Prepared To Support Vulnerable Populations », 7 mars 2017, p. 1; lieutenant-colonel Brian Healey, entrevue avec l'auteur, Centre de formation pour le soutien de la paix (CFSP), Kingston, Ontario, 9 juin 2017.

31. Voir Canada, MDN, Quartier général du Centre de doctrine et d'instruction de l'Armée canadienne, « Briefing Note For Comd CADTC : Assessment Of CA Peacekeeping Doctrine », 16 mars 2016; entrevue de Healey.

32. Canada, *Un héritage déshonoré*, vol. 2, p. 700-701; Canada, MDN, « Peace Support Training Centre : PSTC History.f, L'histoire du Centre de formation pour le soutien de la paix », 10 juin 2015, à l'adresse http://acims.mil.ca/trg/PSTC/SitePages/PSTC History f.aspx. Document consulté le 27 janvier 2017, s.l.; le Centre Pearson pour le maintien de la paix, qui a été établi durant la même période pour la formation collective de civils, de militaires et de policiers, a fermé en décembre 2013, faute de financement de l'État. Dorn et Libben, « Unprepared for Peace? », p. 7; Canada, Sénat du Canada, *Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et la défense – Témoignages*, 21 septembre 2016, à l'adresse https://sencanada.ca/fr/Content/Sen/committee/421/secd/52754-f. Document consulté le 6 juillet 2017, s.l.; entrevue de Healey.

33. Entrevue de Healey.

34. Pour avoir de l'information sur les milieux en conflit, voir les articles récents de Matthew Fisher, « For Trudeau, a UN mission in Africa appears ever more daunting : The Liberals could not have picked a worse time to be considering a blue beret – or more accurately, a blue helmet - mission in Africa », dans *National Post*, 5 juillet 2017, 4:00 PM EDT, à l'adresse http://nationalpost.com/g00/news/world/matthew-fisher-for-trudeau-a-un-mission-in-africa-appears-ever-more-daunting/wcm/b020a62c-fad5-4892-ac14-72109591a7d8?i10c.referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F, document consulté le 6 juillet 2017, s.l., et de Lew MacKenzie, « Looking for a sweet peacekeeping spot in Africa? Don't do it », dans *RCMI SITREP : The Journal of The Royal Canadian Military Institute*, vol. 76, n° 6, novembre/décembre 2016), à l'adresse http://www.rcmi.org/Library-and-Museum/Publications/SITREP/SITREP-2015 (1)/2016-06 Sitrep.aspx, document consulté le 6 juillet 2017, p. 7-8.



Le major Justin Schmidt-Clever, chef de l'information logistique et officier rapporteur de la mission, toujours en cours, des Nations Unies *Minustah*, montre à un enfant de l'orphelinat (Compassion Orphanage) comment utiliser l'un des nombreux yoyos remis aux orphelins à Port-au-Prince, en Haïti, octobre 2009.

MCG 19710261-0056, Collection d'art militaire Beaverbrook, Musée canadien de la guerre

À l'assaut, Neuville-Vitasse, par Alfred Bastien.

Contrairement à ce que l'on a trop longtemps soutenu, les Canadiens français ont bel et bien fait leur juste part pendant la Première Guerre mondiale

par Jean Martin

M. Jean Martin, Ph. D., *est historien à la Direction – Histoire et patrimoine au quartier général de la Défense nationale. Il est responsable de l'histoire officielle de la participation du Canada à la première Force d'urgence des Nations Unies (de 1956 à 1967) en Égypte. M. Martin s'intéresse aussi particulièrement à la géographie militaire et à la défense du territoire du Canada pendant la Deuxième Guerre mondiale.*

Introduction et contexte

En 2014, je publiais un ouvrage dans lequel j'osais suggérer, à l'encontre de la croyance populaire, que le nombre de Canadiens français enrôlés dans le Corps expéditionnaire canadien (CEC) dépassait largement 35 000; ce nombre maximal, avancé en 1937 par Mme Elizabeth H. Armstrong, auteure et historienne américaine, a été repris sans questionnement par la plupart des historiens canadiens au cours des décennies suivantes[1]. J'avais fondé mes estimations sur les trois éléments suivants : 1) une évaluation de l'enrôlement maximal possible des anglophones dans la province de Québec, 2) des données sur les pertes, extraites des dossiers de la Commission des sépultures de guerre du Commonwealth, et 3) une lettre rédigée en 1927 par le directeur des archives au ministère de la Défense nationale[2]. Ensuite, j'ai pu avoir accès à une base de données constituée par une équipe de chercheurs de l'Université de Guelph et contenant tous les dossiers d'enrôlement des soldats dont le nom de famille commençait par la lettre « B », ce qui représentait environ 10 pour 100 des membres du CEC[3]. Après avoir réalisé une analyse approfondie de cet échantillon important, j'ai estimé qu'au total, le CEC comptait probablement de 70 000 à 75 000, voire jusqu'à 79 000 membres francophones, une fois tous les dossiers examinés. Mon estimation a été contestée par certains historiens, qui refusaient de remettre en question l'idée générale selon laquelle la participation des Canadiens francophones était beaucoup plus restreinte.

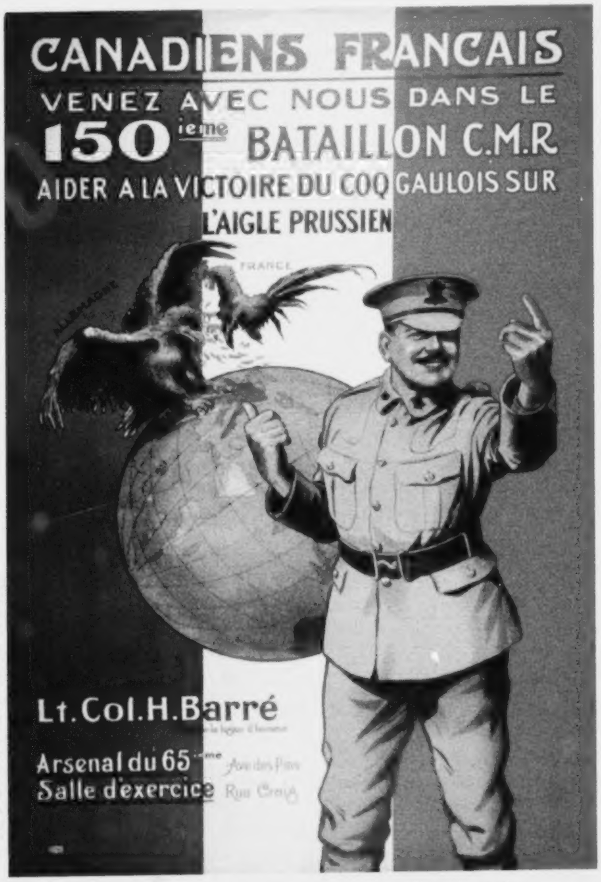
J'ai donc maintenant passé en revue les 627 586 dossiers d'enrôlement contenus dans la base de données de Bibliothèque et Archives Canada (BAC), et je peux maintenant confirmer qu'au moins 74 795 Canadiens français ont fait partie du CEC à un moment donné au cours de la Première Guerre mondiale. Je dis bien « au moins » parce qu'un nombre appréciable de soldats francophones a sans aucun doute échappé à mon examen minutieux. Il n'existe aucun moyen sûr de distinguer les francophones à partir des dossiers d'enrôlement du CEC. Ces dossiers ne contiennent aucune mention de la langue parlée des recrues, et l'origine du nom est la seule donnée fiable permettant de discerner les francophones. Il était donc nécessaire de dépouiller les 627 586 noms et d'extraire tous ceux qui étaient clairement d'origine française[4]. Il s'agit de la méthodologie que j'ai adoptée dans mon analyse.

Méthodologie

La seule base de données qui regroupe tous les dossiers d'enrôlement du CEC est conservée par BAC et ne peut être téléchargée qu'en format XML, un format qui ne se prête pas au traitement de données, quel qu'il soit[5]. Par conséquent, à partir du site Web de BAC, il nous a fallu récupérer un à un tous les dossiers classés sous chacune des lettres de l'alphabet et les copier dans un tableur[6]. Étant donné qu'au maximum 2 000 dossiers pouvaient être téléchargés à la fois, nous avons dû lancer nos recherches en utilisant les deux, parfois les trois et même les quatre premières lettres du nom[7]. Nous avons ensuite passé en revue tous les noms inscrits dans chaque tableur pour déterminer ceux qui étaient clairement d'origine française. Comme il nous a été impossible de consulter chaque fiche d'enrôlement pour vérifier si les recrues qui portaient un nom français provenaient vraiment d'une famille francophone, nous avons supposé que toutes les recrues qui avaient un nom français étaient francophones[8]. Une telle approche peut être contestée puisqu'on peut faire valoir que toutes les personnes qui portent un nom français ne parlent pas nécessairement français, mais nous estimons, pour deux raisons, qu'il s'agit d'une méthode tout à fait fiable pour déterminer le nombre total de francophones.

D'abord, les « faux francophones » qui auraient été inclus dans notre estimation sont amplement contrebalancés par les nombreux francophones qui ont été exclus parce qu'ils portaient un nom de consonance anglaise. Des noms de famille comme Martin, Gilbert, Lambert, Page (Pagé) et plusieurs autres sont relativement populaires dans les deux langues, et à moins d'avoir un prénom clairement français, comme Onésime ou Anatole, la personne qui portait un de ces noms de famille ambigus n'était pas considérée comme étant francophone. Nous savons aussi que beaucoup de francophones ont vu leur nom transformé ou déformé au point d'être méconnaissable, la plupart du temps pour être mieux accepté par les collègues ou supérieurs anglophones, et ces véritables francophones nous ont donc aussi échappés. En contrepartie, nous n'avons recensé aucun soldat anglophone dont le nom aurait été modifié pour que l'orthographe ou la consonance paraisse davantage française[9].

La deuxième raison est qu'à l'époque, l'« anglicisation » n'avait pas encore fait de grands progrès au Canada. Les lois qui interdisaient les écoles francophones dans l'Ouest ont été adoptées à la fin du XIX[e] siècle et au début du XX[e] siècle, et en 1915, les jeunes hommes francophones originaires de ces provinces n'avaient aucune raison d'avoir oublié leur langue maternelle. Dans les provinces de l'Est, établies depuis plus longtemps, les collectivités francophones dynamiques prospéraient, et dans l'Est du Québec, c'étaient les descendants des colons irlandais et écossais, comme les Harveys, les Murrays et les Blackburns, qui avaient déjà commencé à abandonner leur langue maternelle, l'anglais ou le gaélique, pour s'exprimer en

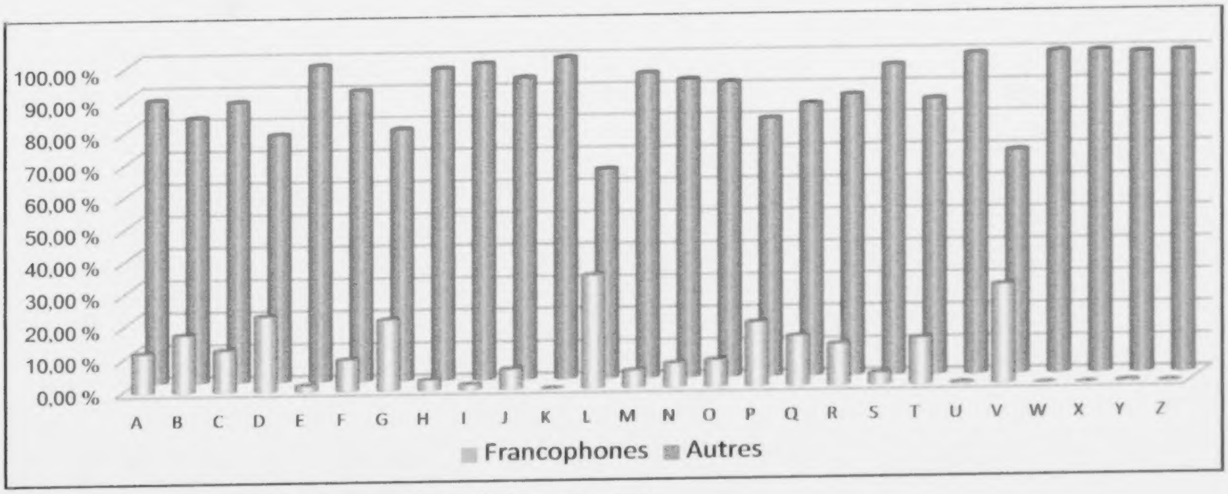


MCG 19900348-021 Musée canadien de la guerre

Affiche de recrutement en temps de guerre – Canadiens français.

Bibliothèque et Archives Canada, n° d'acquisition 1983-28-779

Affiche de recrutement en temps de guerre – 178[e] Bataillon.



Auteur

Figure 1 – Proportion de soldats francophones selon la première lettre de leur nom.

français. Le recensement de 1941 nous donne un aperçu des langues parlées par les Canadiens de différentes origines. Des 3,5 millions de personnes d'origine française qui vivaient toujours au Canada à cette date, plus de deux millions parlaient exclusivement français et plus d'un million parlaient français et anglais. Dans l'ensemble, plus d'une vingtaine d'années après la Première Guerre mondiale, près de 95 pour 100 des Canadiens d'origine française pouvaient toujours parler français. Cette proportion, vraisemblablement, était même supérieure deux décennies auparavant. En fait, la proportion devait même friser les 100 pour 100. Assurément, un grand nombre de Canadiens français avaient appris l'anglais en 1914, et ce nombre devait être encore plus grand en 1919, mais dans la mesure où ils pouvaient encore s'exprimer en français, je ne vois pas comment ils ne pourraient pas être qualifiés de francophones.

Par conséquent, il est raisonnable de supposer que tous les membres du CEC qui portaient un nom de toute évidence français, comme Fréchette, Simard ou Turgeon, étaient francophones, et j'en ai moi-même dénombré 75 755 parmi les 627 586 dossiers conservés par BAC. Cependant, il y a un certain nombre de dossiers en double, en plus d'un nombre inconnu de dossiers de contrevenants ou de déserteurs aux termes de la *Loi du Service Militaire*. Nous ne connaissons pas le nombre exact de ces dossiers, mais nous savons par d'autres sources que le CEC comptait 619 636 membres[10]. Les dossiers en double représenteraient légèrement plus d'un pour cent de tous les dossiers. Le nombre de francophones a donc été calculé au prorata et établi à 74 795.

Caractéristiques

Il est assez intéressant d'étudier la distribution alphabétique des francophones. Même si les francophones représentent de façon générale 12 pour 100 de tous les soldats, leur proportion peut atteindre 35 pour 100 sous certaines initiales, comme la lettre « L ». En effet, près de 13 000 soldats francophones ont été recensés uniquement sous cette lettre. Parmi les autres lettres initiales les plus courantes, mentionnons « B » (11 145), « D » (7 840) et « G » (7 199). Plus de la moitié des francophones portaient un nom de famille qui commençait par une de ces quatre lettres. D'autres lettres, comme « W » (aucun francophone) ou « K » (seulement 20 francophones), étaient beaucoup moins courantes. Cependant, la lettre « M » était un cas particulier. Outre les quelque 30 000 noms écossais qui commencent par « Mc », près de 9 pour 100 des autres noms étaient francophones et un nombre considérable de noms, entre autres les noms qui commençaient par « Mac » et le nom Martin (1 970), ont dû être rejetés.

J'ai déjà suggéré que l'une des raisons qui expliquent en partie la sous-estimation des francophones dans le CEC est le nombre important de ceux qui provenaient de l'extérieur du Québec, c'est-à-dire environ 35 pour 100 du nombre total[11]. À partir de la liste de base que nous avons consultée, nous n'avons pas été en mesure de déterminer le lieu d'origine ou de recrutement des soldats, mais nous avons tout de même décelé plusieurs indices. Par exemple, nous avons recensé 400 soldats qui portaient le nom Arsenault et 800 soldats qui portaient le nom Leblanc; ces deux noms sont très courants parmi les Acadiens, mais beaucoup moins au Québec. En revanche, nous n'avons recensé que 650 Tremblay, de loin le nom le plus courant au Québec, soit au moins trois fois plus courant que le nom Leblanc dans la province. Cela semble indiquer une grande représentation d'Acadiens et il est raisonnable de supposer que les francophones du Québec se sont enrôlés dans une proportion généralement moindre que les francophones de l'extérieur de la province.

Il est difficile de pousser plus loin l'analyse de ces données, car il s'agit tout simplement d'une liste de nombres dépourvue de renseignements supplémentaires. Toutefois, comme le nombre de personnes enrôlées que nous avons déterminé permet de confirmer la validité de la déduction que nous avons tirée à partir de la base de données de la lettre « B » dans mon article précédent, nous pouvons supposer que les autres analyses effectuées sur cette base peuvent s'appliquer en toute fiabilité à l'ensemble des francophones qui ont été recensés. Contrairement à la liste sommaire, la base de données de la lettre « B » contient tous les renseignements disponibles sur les fiches d'enrôlement de tous les soldats dont le nom de famille commence par la lettre « B », ce qui représentait approximativement 10 pour 100 des membres du CEC. Des calculs de toutes sortes peuvent être faits à partir des dossiers de cette base de données.

D'abord, il ne faut pas perdre de vue que ces 75 000 Canadiens français n'étaient pas tous des volontaires enthousiastes, bien au contraire. Environ 52 pour 100 des francophones classés sous la lettre

MDN/Bibliothèque et Archives Canada, PA 000298

Tranchées de drainage : 22e Bataillon d'infanterie, en juillet 1916.

« B » étaient des conscrits. Si nous appliquons la même proportion à l'ensemble des francophones du CEC, cela signifie qu'à peu près 39 000 d'entre eux étaient des conscrits et qu'en conséquence, 36 000 étaient des volontaires. Par rapport à l'ensemble des membres du CEC, il est évident que les Canadiens français s'enrôlaient beaucoup moins facilement que les autres, pour plusieurs raisons. D'abord, il est vrai que les Canadiens français ne se sentaient pas autant concernés par une guerre qui se déroulait sur un continent avec lequel ils avaient peu de liens, contrairement aux Canadiens anglais, qui étaient nés en Grande-Bretagne ou, très souvent, y avaient toujours de la famille. La famille de la plupart des Canadiens français s'était établie en Amérique du Nord depuis plus de 150 ou de 200 ans, et il y a de fortes chances que ces Canadiens français n'avaient jamais rencontré de véritable Français de leur vie. Henri Bourassa avait tout à fait raison quand il a déclaré ceci en 1916 : « En somme, si les Canadiens de langue anglaise s'enrôlent en beaucoup plus petit nombre que les nouveaux venus d'Angleterre, c'est parce qu'ils sont beaucoup plus Canadiens; si les Canadiens français s'enrôlent en moins grand nombre que les Canadiens anglais, c'est parce qu'ils sont totalement et exclusivement Canadiens.[12] »

Ensuite, le CEC était une organisation exclusivement anglophone et les personnes qui ne pouvaient pas s'exprimer en anglais ne s'y sentaient pas toujours les bienvenues. Certains commandants d'unité étaient prêts à accepter de nouvelles recrues de toutes les origines, alors que d'autres rejetaient tout simplement les volontaires qui ne cadraient pas avec le milieu très britannique, en particulier pendant les premiers mois de la guerre, alors que tout le monde s'attendait à ce que le conflit soit réglé avant la fin de 1914. Pour le premier contingent qui a quitté Valcartier en octobre 1914 avec 30 000 soldats, 3 280 volontaires avaient été rejetés. Un francophone volontaire sur quatre était rejeté; le rapport était d'un sur douze pour les autres volontaires[13]. Les francophones étaient donc rejetés trois fois plus que les autres volontaires. Était-ce une question de racisme? Dans la plupart des cas, probablement pas, mais il est compréhensible que les chances d'être acceptés aient été supérieures pour un candidat qui s'exprimait bien en anglais et était parfois originaire du même comté en Angleterre que le commandant que pour celui qui ne pouvait pas s'exprimer en anglais ou même comprendre les ordres qu'on lui donnait.

	Nombre de volontaires (approximatif)	Nombre de volontaires rejetés	Proportion
Francophones	1 245	302	24,30 %
Autres	35 022	2 978	8,50 %

Auteur

Tableau 1 – Nombre de volontaires rejetés du premier contingent, 1914.

Peu importe la raison, les premiers Canadiens français volontaires se sont souvent sentis indésirables dans les forces armées du Canada et humiliés par celles-ci, et ils n'en ont certainement pas vanté les

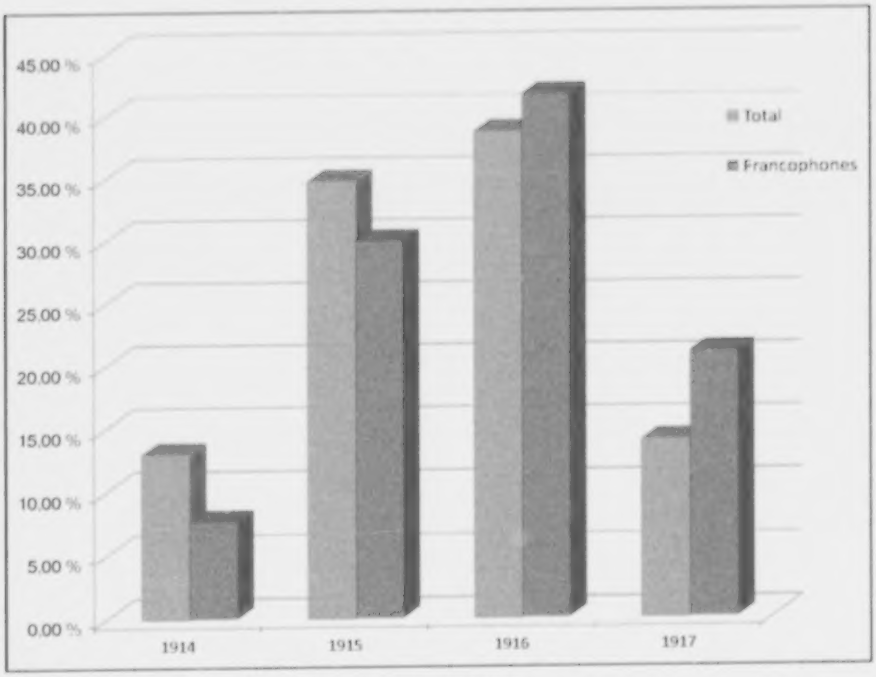


Figure 2 – Tendances de l'enrôlement des volontaires, 1914-1917.

mérites quand ils sont retournés dans leur collectivité. Certains ont essayé, parfois avec succès, de s'enrôler quelque temps plus tard au sein d'une autre unité, mais d'autres ont juré que s'ils n'étaient pas assez bien pour les forces armées en 1914, les forces armées ne seraient plus jamais assez bien pour eux. Il s'agissait d'un bien mauvais départ pour le recrutement des Canadiens français dans le CEC. En consultant la base de données de la lettre « B », nous remarquons que l'enrôlement des francophones a suivi une tendance semblable à l'enrôlement général. Dans l'ensemble, l'enrôlement s'est fortement accru de 1914 à 1915. Il a continué à croître en 1916, bien que beaucoup plus lentement, avant de connaitre un déclin spectaculaire en 1917. Cela dit, grâce à la conscription, le nombre de recrues a plus que doublé en 1918, se rapprochant du nombre atteint en 1915.

L'enrôlement des francophones a suivi une tangente plutôt semblable, sauf en 1918, année au cours de laquelle le nombre de recrues francophones représentait plus de la moitié de la contribution totale de francophones. En fait, de 1914 à 1916, l'enrôlement des francophones, qui était sur une base volontaire, a augmenté plus rapidement que l'enrôlement général. L'enrôlement des francophones a aussi décliné brusquement en 1917, mais n'a pas atteint un niveau aussi bas que pour le reste du Canada. Ainsi, il semble que l'enrôlement volontaire des francophones ait été, entre 1915 et 1917, plus stable que l'enrôlement volontaire dans les autres groupes. Les deux années qui ont posé problème concernant les francophones sont 1914, alors que les recrues d'origine canadienne-française n'étaient pas toujours les bienvenues, et 1918, alors que bon nombre de Canadiens français ont été conscrits conformément à la *Loi du Service Militaire*. Près de 21 pour 100 des volontaires francophones se sont enrôlés en 1917, par rapport à seulement 14 pour 100 des volontaires en général. Cependant, il y a lieu de mentionner qu'en 1917, la majorité des volontaires francophones se sont enrôlés pendant les derniers mois de l'année, après l'adoption de la *Loi du Service Militaire* par le Parlement, ce qui ne correspond pas à la tendance de l'enrôlement général.

De toute évidence, la majorité des Canadiens français se sont enrôlés dans le CEC par suite de l'adoption de *Loi du Service Militaire*. Les Canadiens français étaient donc des conscrits, mais ils n'étaient pas les seuls. Selon une estimation effectuée en 1920, environ 25 pour 100 des recrues anglophones nées au Canada étaient aussi des conscrits[11]. Selon cette même estimation, 52 pour 100 des conscrits étaient des anglophones nés au Canada, 22 pour 100 étaient des Canadiens français et 26 pour 100 étaient nés à l'extérieur du pays. Nous savons maintenant que, puisque le nombre total de francophones au sein du CEC a été sous-estimé, le nombre de conscrits francophones l'a nécessairement été. Dans les statistiques établies par le ministère de la Défense nationale (MDN), il est indiqué qu'il y eu 27 757 conscrits francophones, mais selon notre calcul, ils étaient probablement environ 39 000. Si nous acceptons le total de 92 302 conscrits canadiens établi par le MDN, cela signifie qu'il y aurait eu quelque 53 300 conscrits anglophones nés au Canada. Il y a eu 318 728 soldats nés au Canada dans le CEC. En admettant que 75 000 d'entre eux étaient des Canadiens français, il resterait donc environ 240 000 non-francophones et nés au Canada, dont au moins 53 000 étaient des conscrits. Nous avons donc une possibilité de 187 000 volontaires non-francophones nés au Canada contre 36 000 francophones, ce qui représente un volontaire canadien-français pour cinq autres volontaires nés au Canada.

	Soldats volontaires					Soldats de conscription				
	Francophones	Proportion	Autres	Proportion	Total	Francophones	Proportion	Autres	Proportion	Total
Estimation de 1920	30 276	13,4 %	195 127	86,60 %	225 403	27 757	30 %	64 745	70 %	92 502
Notre calcul	36 000	16,1 %	187 000	83,10 %	223 000	39 000	42,4 %	53 000	57,6 %	92 000

Tableau 2 – Enrôlement des soldats nés au Canada.

HISTOIRE MILITAIRE

	Soldats volontaires	Proportion	Soldats de conscription	Proportion	Total	Proportion
Francophones	36 000	7,3 %	39 000	31,3 %	75 000	12,1 %
Autres nés au Canada	187 000	37,8 %	53 000	42,5 %	243 728	39,3 %
Tous les autres	272 048	55 %	32 588	26,2 %	300 908	48,6 %
Total	495 048		124 588		619 636	

Tableau 3 – Nombre total de membres du CEC.

En 1915, les Canadiens français représentaient environ 24 pour 100 de la population totale du pays, mais il est probable qu'au moins 30 pour 100 de cette population était née dans un autre pays. Ainsi, près de 35 pour 100 des personnes nées au Canada parlaient français, ce qui est largement supérieur aux 16 pour 100 de volontaires francophones nés au Canada, même s'il s'agit d'une proportion qui est loin d'être négligeable. Étant donné que notre estimation de 75 000 Canadiens français est minimale, cela signifie qu'un volontaire sur six nés au Canada était francophone, et qu'un membre du CEC sur quatre, qu'il soit soldat volontaire ou conscrit, parlait français, alors qu'une personne née au Canada sur trois était francophone. Il s'agit d'une participation remarquable, compte tenu du fait que les Canadiens français avaient de plus grandes difficultés à servir et entretenaient des liens beaucoup plus faibles avec la Grande-Bretagne ou même le continent européen.

Discussion

Très peu d'historiens ont soutenu que le nombre de francophones enrôlés pouvait dépasser les 35 000 suggérés par Elizabeth Armstrong à la fin des années 1930. Les historiens canadiens Jean Pariseau et Serge Bernier, en 1986, et David Bercuson, en 2008, ont tout simplement repris le nombre lancé au hasard par M^{me} Armstrong. En 2002, l'éminent historien Jack Granatstein, pour sa part, est allé jusqu'à suggérer ce qui suit : « Après l'entrée en vigueur de la conscription, on estime qu'environ 50 000 francophones, un nombre presque certainement trop généreux qui incluait les volontaires et les conscrits, ont pu servir pendant la guerre[15] [TCO]. » Patrice A. Dutil, Ph. D., de l'Université Ryerson, est le seul à avoir avancé ceci dans un article rédigé en 2005 : « Bien que la langue parlée des soldats n'ait pas été consignée par les forces armées, on reconnait généralement qu'environ 62 000 Canadiens français ont participé à un moment donné à l'effort de guerre. On estime qu'à la fin de la guerre, 35 000 francophones de toutes les régions du Canada portaient l'uniforme[16] [TCO]. » Je ne saurais dire comment un tel « consensus » a pu être obtenu, mais il indique qu'au moins certaines personnes étaient prêtes à admettre l'idée que le nombre de francophones recrutés était beaucoup plus important que ce que l'on avait cru.

De façon générale, on ne voulait toutefois pas remettre en question l'idée rassurante selon laquelle les Canadiens français avaient refusé massivement de s'enrôler, et même si l'on acceptait parfois la possibilité d'un recrutement d'un grand nombre de francophones, on précisait que c'était principalement par suite de la conscription en vertu de la *Loi du Service Militaire* de 1917. L'idée s'est répandue à partir d'une seule estimation vague publiée dans un ouvrage de 1937 et semble avoir été acceptée incontestablement : entre 32 000 et 35 000 soldats francophones ont fait partie du CEC, du RFC et de la marine marchande. Mais d'où provient exactement une telle estimation? Personne ne semble s'être posé la question puisqu'il était si tentant d'accepter aveuglément cette conclusion.

Elizabeth Armstrong ne fournit aucune référence à l'appui de ses données. Elle cite uniquement une lettre du général (à la retraite) Léo Richer Laflèche, alors sous-ministre de la Défense nationale, en réponse à l'une de ses questions : « Il n'existe pas, et il n'y aura jamais, de compte précis, exact et authentique du nombre de Canadiens français qui ont servi dans les Forces canadiennes pendant la Grande Guerre de 1914-1919. » C'est essentiellement ce que le colonel F. Logie Armstrong, directeur des archives, avait répondu au général Louis-Alexandre Panet, adjudant-général de la Milice du Canada, en décembre 1927. Le colonel Armstrong lui avait fait parvenir, le 6 décembre 1927, la répartition des 619 636 membres du CEC selon leur origine nationale et géographique[17]. Dans une note complémentaire, il précisait que des données officielles ne pouvaient pas être fournies sur l'origine linguistique des recrues, mais qu'il pouvait lui présenter les données officieuses et approximatives suivantes : 260 895 Canadiens anglais et 57 833 Canadiens français.

Trois jours plus tard, le général Laflèche a soumis au chef d'état-major général la répartition qu'il avait reçue du colonel Armstrong, mais la remarque sur l'origine linguistique avait été supprimée[18]. Le 13 décembre 1927, une lettre a été envoyée en réponse à une demande de renseignements présentée par un certain colonel W. Wood relativement à l'enrôlement des Canadiens français dans le CEC[19]. Dans cette lettre, les raisons pour lesquelles il est impossible de fournir des données officielles sur l'enrôlement des Canadiens français sont expliquées en profondeur, mais la lettre se termine par cette phrase intéressante: « Assurément, le nombre que vous avez fourni, soit 20 000 Canadiens français enrôlés avant l'entrée en vigueur de la *Loi du Service Militaire*, est au moins deux fois trop bas, mais comme il est susmentionné, il est impossible de calculer le nombre exact. [TCO]» En mars 1929, le major Clyde R. Scott, directeur adjoint des archives, a répondu à une autre demande de renseignements, soumise cette fois par le bureau du premier ministre, et a fourni une liste de données statistiques sur l'enrôlement dans le CEC. À la dernière page figure la répartition des données sur l'enrôlement des Canadiens anglais et des Canadiens français *avant* et *après* l'entrée en vigueur de la *Loi du Service Militaire*. Il s'agit des mêmes données que le colonel Armstrong avait fournies en décembre 1927. Le major Scott a expliqué que ces données avaient été compilées en 1920 et n'avaient jamais été diffusées, et il a insisté sur l'importance de les garder secrètes. On se demande bien pourquoi il était si important de ne pas divulguer ces données secrètes...

Cependant, dans les faits, le ministère de la Défense nationale, en réponse à toute demande de renseignements subséquente, indiquait qu'il n'existe aucune donnée officielle, ce qui est essentiellement vrai, mais des estimations raisonnables auraient pu être offertes si la note du colonel Armstrong et les données compilées antérieurement avaient été conservées. À ce jour, on ignore comment, en l'absence de données, Elizabeth Armstrong a pu effectuer son estimation de 1937.

William Rider-Rider/MDN/Bibliothèque et Archives Canada PA 002045

En route vers le front, des membres du 22e Bataillon se reposent au fond d'un cratère creusé par l'explosion d'un obus, en septembre 1917.

Une vague approximation a donc été reprise presque unanimement pendant 80 ans sans jamais être remise sérieusement en question. Comment est-ce possible? Comment se fait-il que de si nombreux historiens, du Canada anglais et du Canada français, aient accepté aussi facilement une estimation non justifiée de la participation des Canadiens français dans la Première Guerre mondiale? Je suppose que ces chiffres ont été rarement contestés parce que la faible participation des Canadiens français à la guerre satisfaisait tous les Canadiens. Au Canada anglais, les promoteurs de la conscription de 1917 étaient trop heureux de pouvoir démontrer que les Canadiens français n'avaient pas fait leur part, laissant ainsi aux seuls Canadiens anglais le rôle de héros dans cette guerre d'affirmation nationale. Pour leur part, les Canadiens français, surtout au Québec, pouvaient ainsi affirmer une fois de plus leur différence avec les Canadiens anglais. En fait, ils soutenaient qu'ils avaient refusé de prendre part au combat parce qu'ils étaient pacifiques et détachés des questions militaires. Cette idée est encore très répandue au Québec, même si les historiens qui s'intéressent à l'époque de la Nouvelle-France pourraient facilement la contester.

Il aurait pourtant été très facile d'éplucher les dossiers d'enrôlement comme je l'ai fait. Un professeur d'université qui s'intéresse à la question aurait pu confier la tâche à une équipe d'étudiants et l'exercice que j'ai accompli seul n'aurait pris que quelques semaines. Toutefois, personne n'a jamais tenté l'expérience. Pendant près d'un siècle, personne n'a pensé à compter les noms français inscrits dans les dossiers d'enrôlement afin d'avoir une meilleure idée de l'ampleur de la participation des Canadiens français dans la Première Guerre mondiale. L'idée selon laquelle les Canadiens français n'avaient pas « fait leur part » plaisait à tous; personne ne semblait vouloir chercher à établir la vérité.

À bien y penser, néanmoins, une participation aussi faible des Canadiens français n'a tout simplement aucun sens. Comme je l'ai démontré dans un article précédent, il est impossible que le bassin d'anglophones dans la province de Québec ait pu fournir plus de 30 000 soldats (parmi les 88 052 personnes enrôlées de la province)[20]; et le million de francophones de l'extérieur de la province ne pouvaient pas avoir fourni moins de 30 000 soldats au CEC [21]. Pour cette raison, le nombre total de recrues francophones devait atteindre au moins 60 000[22]. L'idée d'une participation aussi faible que 35 000 francophones, pouvant aller jusqu'à 50 000 peut-être, s'est malgré tout très largement répandue. Seul un acte de foi aveugle pouvait rendre une telle chose possible.

Nous savons maintenant qu'au sein du CEC, au lieu de la faible proportion de 5 pour 100 de francophones, nous nous retrouvons plutôt 12 pour 100. Qui plus est, les Canadiens français représentaient près de 24 pour 100 des soldats nés au Canada. Il est injuste de comparer la contribution des Canadiens français à celle de tous les autres soldats puisque plus de 50 pour 100 de ces derniers avaient étaient venus de Grande-Bretagne ou d'ailleurs au cours des 15 années précédentes, souvent depuis quelques années seulement. Le Canada français n'avait pas profité d'une immigration semblable de francophones et la grande majorité des francophones enrôlés étaient nés au Canada et y avaient de très profondes racines[23]. Les Canadiens français ont par conséquent fourni une part très respectable de l'ensemble des soldats nés au Canada.

Selon le recensement de 1911, les habitants d'origine française représentaient près de 29 pour 100 des 7,2 millions d'habitants du Canada. Le Canada avait toutefois accueilli quelque 1,6 million d'immigrants en 1915, la plupart en provenance de la Grande-Bretagne.

	Population 1911	Immigration 1911-1915	Croissance naturelle 1911-1915	Total 1915
Canada	7 206 643	1 597 420	540 696	9 344 759
Origine française	2 054 890	10 779	209 486	2 275 155
Proportion de francophones	28,51 %			24,35 %

Auteur

Tableau 4 – Évolution de la population du Canada, 1911-1915.

La population du pays frôlait maintenant les 9,4 millions d'habitants. La population d'origine française n'avait cependant pas augmenté au même rythme; elle représentait à peine plus de 24 pour 100 de la population totale. Cette proportion se rapproche en fait beaucoup de la proportion des francophones parmi les soldats nés au Canada au sein du CEC. Il s'agit certainement d'une juste part. Si on demandait aux Canadiens français de fournir 24 pour 100 des 619 636 membres du CEC, sans égard au lieu de naissance, il faudrait retrouver quelque 149 000 soldats francophones, soit presque un soldat sur deux nés au Canada, alors que les francophones ne représentaient qu'un tiers de cette population[24]. Voilà qui dépasserait largement la juste part réclamée des francophones.

Les historiens français soulignent à juste titre l'importance de la participation des soldats des colonies, même s'ils représentaient à peine 7 pour 100 de tous les soldats mobilisés par l'armée française[25]. Le CEC était composé de 12 pour 100 de soldats francophones et de 24 pour 100 de soldats nés et ayant grandi au Canada. Il s'agit d'une contribution remarquable de la part de gens qui entretenaient des liens beaucoup plus faibles avec le peuple et la culture de la Grande-Bretagne et qui, pour la plupart, ont dû rapidement apprendre à parler une langue étrangère en même temps que le métier de soldat. Parce qu'il n'y avait qu'une seule unité de combat francophone au front pendant la guerre et ainsi, on oublie trop souvent que les francophones ont servi dans diverses unités provenant de partout au Canada. Moins de 6 000 soldats ont servi au sein du 22e Bataillon (canadiens-français) pendant la guerre, mais si tous les Canadiens français avaient été réunis dans des unités distinctes, comme la majorité des soldats des colonies françaises, ils auraient probablement pu former deux brigades d'infanterie complètes de 1916 à 1918. Un célèbre historien canadien a écrit ceci : « De quelque manière que les apologistes manipulent les données, aujourd'hui ou dans l'avenir, les francophones n'ont pas fait leur «part» pendant la guerre[26][TCO] ». Je n'ai pas eu besoin de « manipuler les données » pour déterminer que le nombre de Canadiens français enrôlés dans le CEC était considérablement supérieur au nombre qui a toujours été accepté. Tout historien qui s'intéresse à la question aurait pu faire le même exercice que moi, c'est-à-dire tout simplement compter les noms un à un.

Les historiens font maintenant bien des efforts pour étudier et reconnaître la participation des Autochtones, des immigrants, des Canadiens noirs et des membres d'autres groupes minoritaires dans la Première Guerre mondiale. C'est une très bonne chose, mais ne serait-il pas temps de mettre fin à un siècle d'illusions et de commencer aussi à reconnaître que les Canadiens français ont fait leur part pendant cette guerre? Les Canadiens français ont participé en grand nombre à cette guerre, même si ce n'était pas nécessairement de la même manière que les Canadiens anglais. Il serait bon de ne plus avoir à répondre à cette question sans fondement, mais si souvent soulevée : pourquoi les Canadiens français n'ont-ils pas fait leur part pendant la Première Guerre mondiale?

RMC

MDN/Bibliothèque et Archives Canada, PA-003778

Le 22e Bataillon d'infanterie franchit le Rhin, à Bonn, en décembre 1918.

NOTES

1. Jean Martin, *Un siècle d'oubli : les Canadiens et la Première Guerre mondiale (1914-2014)*, Outremont, Athéna Éditions, 2014; Elizabeth H. Armstrong, *Le Québec et la crise de la conscription*, 1917-1918, Montréal, VLB, 1998.
2. Jean Martin, « La participation des francophones dans le Corps expéditionnaire canadien (1914-1919) : il faut réviser à la hausse », *The Canadian Historical Review*, vol. 96, n° 3, septembre 2015, p. 405-423.
3. Jean Martin, « Francophone enlistment in the CEF, 1914-1918: the evidence », *Canadian Military History*, vol. 25, n° 1 (printemps 2016), Waterloo, Canada.
4. À l'exception des noms de consonance française des soldats en provenance des îles Anglo-Normandes.
5. Une base de données complète des soldats du CEC est accessible également sur le site Web Ancestry.com, qui détient les droits exclusifs d'utilisation.
6. Les dossiers se trouvent à l'adresse suivante : http://www.bac-lac.gc.ca/fra/decouvrez/patrimoine-militaire/premiere-guerre-mondiale/dossiers-personnel/Pages/Recherche.aspx.
7. Par exemple, pour ce qui est de la lettre « P », on compte plus de 9 000 soldats qui portent un nom qui commence par « Pa », et plus de 3 000 soldats qui portent un nom qui commence par « Par ». Il a donc fallu effectuer des recherches en utilisant jusqu'à quatre lettres initiales, en essayant toutes les lettres de l'alphabet.
8. Par exemple, il serait possible de confirmer qu'une personne est réellement francophone à l'aide de son lieu de naissance ou du prénom de son plus proche parent (il n'y a aucun doute que des personnes nommées Télesphore, Adéodat ou Étiennette, par exemple, sont francophones).
9. Voici quelques exemples de Canadiens français qui ont servi sous un autre nom : Ernest Joseph et Louis Leblanc ont tous les deux servi sous le nom White; Georges Legault était connu sous le nom George Hall; George Mainville a vu son nom devenir Mayville; Edmond Maillet est devenu Edmund Myers; Sylvestre Mercier était connu sous le nom Samuel Stanley Mercer. Il ne s'agit que de quelques exemples. Combien d'autres n'ont jamais été révélés?
10. Ce nombre a été fourni dans les années 1920 par le directeur des archives au MDN et reproduit dans l'histoire officielle publiée dans l'ouvrage de G.W.L. Nicholson (*Histoire officielle de la participation de l'Armée canadienne à la Première Guerre mondiale. Le Corps expéditionnaire canadien, 1914-1919*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1963).
11. Voir J. Martin, 2016.
12. Henri Bourassa, *Canadian Nationalism and the War*, Montréal, *Le Devoir*, 1916; cité dans Pariseau et Bernier, p. 86-87.
13. Ces dossiers sont aussi disponibles sur le site Web de BAC à l'adresse suivante : http://www.bac-lac.gc.ca/fra/decouvrez/patrimoine-militaire/premiere-guerre-mondiale/dossiers-personnel/Pages/Recherche.aspx.
14. BAC, « CEF Statistics - Enlistment and Medical Unfitness 1919-1938 », RG24-C-1-a. volume 1163, dossier HQ-64-1-24. Lettre de 1929 au bureau du premier ministre.
15. Jean Pariseau et Serge Bernier, *Les Canadiens français et le bilinguisme dans les Forces canadiennes*. Tome I, 1763-1969 : le spectre d'une armée bicéphale, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1987, p. 88. David J. Bercuson, *The Fighting Canadians*, Toronto, Harper Collins Publishers Ltd, 2008, p. 161. Jack L. Granatstein, *Canada's Army. Waging War and Keeping the Peace*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 75.
16. Patrice A. Dutil, « Against Isolationism: Napoléon Belcourt, French Canada, and "La Grande Guerre" », extrait de David Mackenzie (éd.), *Canada and the First World War. Essays in Honour of Robert Craig Brown*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 115.
17. BAC, « CEF Statistics - Enlistment and Medical Unfitness 1919-1938 », RG24-C-1-a. volume 1163, dossier HQ-64-1-24. Lettre de F. Logie Armstrong, directeur des archives.
18. BAC, « CEF Statistics - Enlistment and Medical Unfitness 1919-1938 », RG24-C-1-a. volume 1163, dossier HQ-64-1-24. Lettre de Léo Richer Laflèche, adjudant général de la Milice.
19. Il pourrait s'agir du même colonel William Wood, qui a fait partie d'une mission spéciale envoyée en Europe par l'archiviste national du Canada en 1918-1919 afin de rassembler des informations sur l'effort de guerre. William Wood a longtemps vécu à Québec. En 1927, il était l'archiviste adjoint de la province de Québec et a été pendant de nombreuses années un membre bien connu de la Société littéraire et historique de Québec. Voir Robert McIntosh, « The Great War, Archives, and Modern Memory », dans *Archivaria, Journal of the Association of Canadian Archivists*, n° 46 (automne 1998).
20. Voir J. Martin, CHR, 2015.
21. Environ un demi-million de Canadiens français vivaient dans d'autres provinces et plus d'un demi-million de Canadiens français vivaient aussi aux États-Unis.
22. Au total, 88 052 hommes se sont enrôlés dans la province de Québec. Si seulement 30 000 d'entre eux étaient anglophones, cela signifie que plus de 58 000 ne l'étaient pas. Même en supposant que de 15 000 à 20 000 personnes de l'extérieur de la province se sont enrôlées au Québec, il reste entre 30 000 et 35 000 soldats francophones du Québec.
23. En 1914, l'immigration de francophones représentait moins d'un pour cent de l'immigration totale. Selon les données statistiques du MDN, seulement 1 319 membres du CEC, soit moins de deux pour cent des francophones, étaient nés en France.
24. Au total, 318 728 membres du CEC étaient nés au Canada; 24 % des 619 636 soldats se traduit par 148 713 Canadiens français et 170 015 autres.
25. Des huit millions de soldats mobilisés pour servir pendant la guerre, environ 565 000 provenaient des colonies.
26. J. L. Granatstein, p. 75.

Chris Wattie/Reuters RTR4D9BL

Le Canada devrait-il se doter d'un service d'espionnage étranger?

par Richard Geoffrey St. John

Henry St. John, 1er vicomte Bolingbroke (1678).

« Viens : de ce vaste champ parcourons l'étendue; Cherchons tout ce qu'il cache ou découvre à la vue; »

–Alexander Pope, *Essai sur l'homme*
– À l'endroit de Henry St. John, Lord Bolingbroke[1]

Introduction

Contrairement à la plupart des pays, le Canada n'a pas de service d'espionnage étranger; il n'a pas l'équivalent du Secret Intelligence Service (service du renseignement secret) britannique ou australien, ni du service clandestin de la Central Intelligence Agency (agence centrale du renseignement) des États-Unis. Certains soutiennent que le Canada doit se doter d'un tel service afin de comprendre le monde et de ne plus avoir à se fier aux alliés pour obtenir du renseignement.

Cependant, avant d'investir des sommes considérables dans un service d'espionnage, il faut bien en saisir le fonctionnement et savoir ce qu'un tel service *pourrait faire* et *ne pourrait pas faire* pour le Canada. Tout particulièrement, il faut comprendre que l'espionnage est une entreprise dangereuse sur le plan moral, et qu'il ne faut s'y livrer que pour atteindre des objectifs moraux élevés.

L'espionnage n'est pas un acte de magie noire que seuls les sorciers peuvent comprendre. Il est à la portée de quiconque fait preuve de bon sens et connaît la nature humaine – et passe outre à la trame rocambolesque de nombreux romans et films d'espionnage. Les lecteurs qui souhaitent approfondir ce sujet peuvent consulter les ouvrages et les discours cités dans les notes à la fin de l'article.

Espionnage, agents du renseignement et officiers du renseignement

« [L]es braves hommes et femmes que nous désignons comme agents ne sont habituellement pas membres du MI6 [...] et ne sont habituellement pas britanniques. » [TCO]

– Discours du chef du service du renseignement secret britannique (MI6[2])

L'espionnage est la cueillette secrète de données de renseignement par des humains qui travaillent au sein de l'organisation espionnée. Parfois appelé vaguement « HUMINT » (renseignement humain), l'espionnage est en fait une façon parmi d'autres d'obtenir du renseignement humain. Un soldat ennemi capturé, lorsqu'il répond aux questions de ses geôliers, fournit de l'HUMINT. Celui-ci (dans le contexte de l'espionnage) constitue l'un des trois principaux types de renseignement, les deux autres étant le renseignement par imagerie et le renseignement d'origine électromagnétique. La cueillette d'HUMINT se fait sous le sceau du secret, non seulement en raison de sa méthode, mais également du fait que les autorités de l'organisation espionnée ne doivent pas savoir que leurs secrets ont été dévoilés par des activités d'espionnage.

Dans le langage populaire, l'expression « agent de la CIA » fait référence à un Américain membre de l'organisation américaine. Cependant, pour les professionnels, un agent est un étranger qui espionne pour le compte d'un service d'espionnage, alors que le service d'espionnage se sert des citoyens de son propre pays comme « officiers du renseignement ». En 2012, le dirigeant de l'Australian Secret Intelligence Service (ASIS) a déclaré que son organisation recueillait du renseignement humain secret principalement par l'entremise d'officiers du renseignement qui gèrent un réseau d'agents[3]. À mon avis, il a utilisé le terme « agent » correctement, tout comme son homologue britannique.

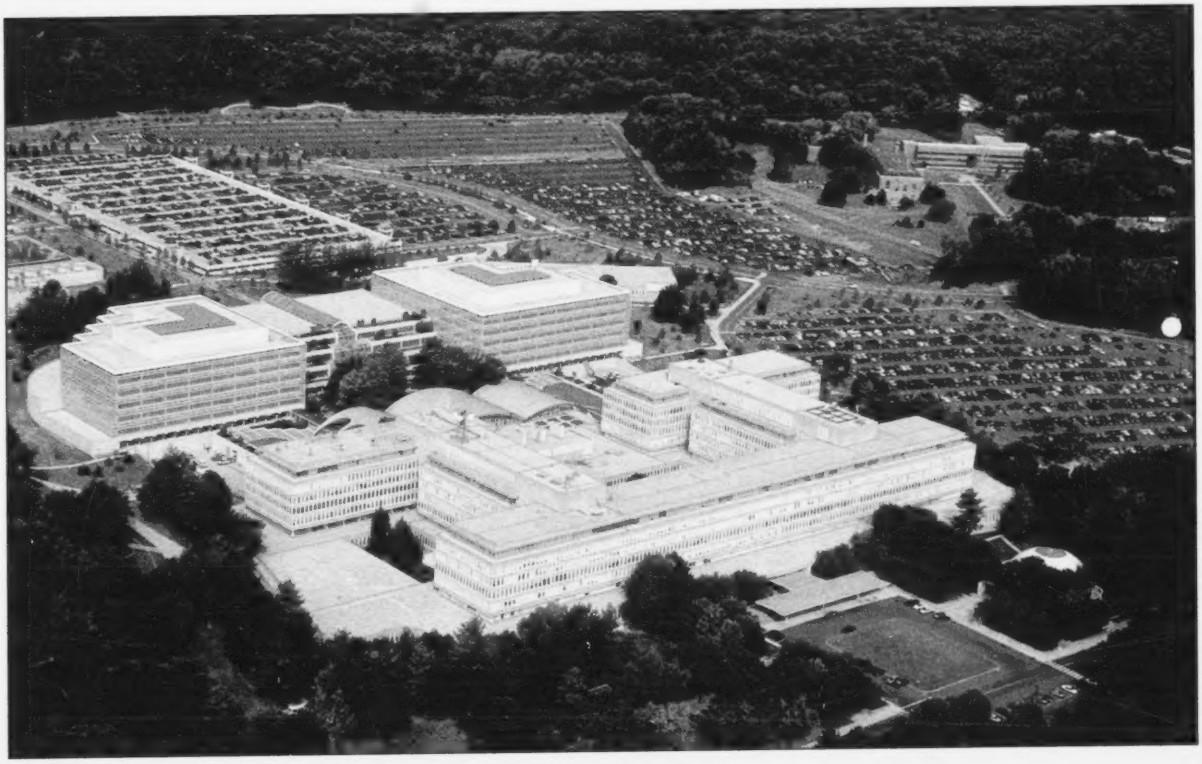
Si le Canada était doté d'un service d'espionnage et que l'un de ses objectifs était, par exemple, le programme d'armement nucléaire de l'Iran, alors un officier du renseignement canadien chercherait à recruter un scientifique de l'énergie nucléaire iranien en tant qu'agent du renseignement afin que celui-ci espionne pour le compte du Canada. Ici, c'est l'Iranien qui joue le rôle d'*agent*, et non l'*officier du renseignement* canadien qui le « contrôle ».

Pourquoi a-t-on encore recours à l'espionnage?

« Or la prévision ne vient ni des esprits ni des dieux; elle n'est pas tirée de l'analogie avec le passé pas plus qu'elle n'est le fruit des conjectures. Elle provient uniquement des renseignements obtenus auprès de ceux qui connaissent la situation de l'adversaire. »

Sun Tzu, *L'Art de la guerre*[4]

Selon les propos tenus par Sun Tzu il y a quelque 25 siècles, l'espionnage était l'affaire des êtres humains. Cela dit, en cette ère d'espionnage par satellites d'imagerie et par interception



Mark Reinstein/Alamy Stock Photo FJJTP6

Quartier général de la CIA à McLean, en Virginie.

Sun Tzu.

de communications électroniques, sans oublier l'abondance d'informations librement accessibles à tous, quelle place reste-t-il à l'espionnage traditionnel? Il est évidemment possible d'obtenir une quantité *importante*, et habituellement *suffisante*, d'informations sans avoir recours à l'espionnage. Cependant, certains secrets ne peuvent pas être perçus par un satellite ou interceptés par un service du renseignement d'origine électromagnétique. De plus, trop d'informations accessibles au public sont tout simplement erronées. Il est possible que seuls quelques membres des forces ennemies connaissent les intentions de celles-ci. Par exemple, l'Iran décidera-t-il bientôt de fabriquer des armes nucléaires?

C'est un fait : l'ennemi a des secrets qui ne peuvent être éventés autrement que par des méthodes de renseignement, et certains de ces secrets ne peuvent être dévoilés, sauf au moyen de l'espionnage. Le chef du British Secret Intelligence Service (BSIS) a déclaré il n'y a pas si longtemps : « Nous devons recruter et gérer des agents secrets. Je peux vous assurer que cette technique est encore efficace aujourd'hui.[5] » [TCO]

Idées *fausses* sur l'espionnage

Dissipons d'abord certaines idées absurdes. L'espionnage n'a rien à voir avec l'irruption d'« agents secrets » lourdement armés dans une installation de niveau très secret d'une capitale ennemie. Si vous croyez qu'un tel scénario peut réussir, imaginez-vous commettre un vol dans une banque. Comment vous y prendriez-vous? Comment échapperiez-vous aux autorités? Pensez à toutes les informations qu'il vous faudrait connaître à l'avance – y a-t-il une alarme? Des gardes? Un code pour la chambre forte? Des policiers? Des comptes bancaires à l'étranger? Réfléchissez ensuite à tout ce qui peut mal tourner. Franchement, pour de multiples raisons, l'entreprise s'avère tout simplement trop risquée et ardue. De même, les opérations de commando aux fins d'espionnage sont exclues.

Pour reprendre l'exemple du programme d'armement nucléaire iranien, certains s'imaginent qu'un autre pays, comme le Canada, pourrait former ses propres officiers du renseignement afin que ceux-ci parlent couramment le farsi, qu'ils agissent comme des Iraniens de souche et qu'ils soient en mesure de fabriquer une arme nucléaire de toutes pièces. Hypothétiquement, un de ces officiers pourrait ensuite être secrètement inséré en Iran au moyen de documents contrefaits et obtenir un emploi dans le cadre du programme d'armement au sein d'une installation nucléaire iranienne. Y a-t-il des volontaires pour une telle mission suicide? Il est à peu près certain que les patrons effectueraient une vérification auprès de l'université iranienne de laquelle notre officier prétendrait être diplômé; les patrons ne pourraient trouver ni dossier le concernant ni personne qui se rappelle de lui.

L'espionnage ne consiste pas non plus à se promener dans les bazars du pays en espérant entendre quelque information secrète. Il ne s'agit pas non plus d'engager la conversation avec des membres de la population locale, à supposer que ceux-ci ne soient pas trop effrayés pour parler. Bien entendu, dans un pays aux prises avec un soulèvement populaire, le fait de sonder l'état d'esprit « dans la rue » peut s'avérer de la plus haute importance. Il existe une myriade d'informations qui ne sont pas secrètes, mais tout de même essentielles. Le renseignement secret n'est pas toujours le type de renseignement le plus important. On n'a pas besoin d'espion pour prendre le pouls de la situation. Les diplomates – ou les journalistes du *New York Times* – peuvent aussi bien le faire, dans ce dernier cas pour le prix d'un abonnement! Le recours à des espions ajouterait simplement un élément sinistre et contre-productif à cette méthode de cueillette du renseignement.

Espionnage – L'intervention ultime « de l'intérieur »

« Un agent retourné est un agent ennemi dont nous avons acheté les services. »

Sun Tzu, *L'Art de la guerre*[6]

L'espionnage est un travail « de l'intérieur ». Imaginez à quel point le vol d'une banque serait facilité si un employé de la banque agissait comme espion à votre solde et vous renseignait sur les mesures de sécurité de la banque, vous évitant de « fouiner » vous-même pour chercher à obtenir cette information. Contrairement au mythe, les officiers du renseignement ne procèdent pas *eux-mêmes* à des opérations d'espionnage. Ils s'assurent plutôt que des étrangers volent de l'information pour leur compte; ce sont les étrangers, en tant qu'agents, qui mènent les opérations d'espionnage. Il est certain que les officiers du renseignement qui agissent dans des pays hostiles doivent garder les yeux et les oreilles bien ouverts. Cependant, s'ils souhaitent connaître en détail les activités à l'intérieur des installations secrètes et bien gardées de l'ennemi ou la teneur des discussions au cours des réunions politiques de haut niveau, ils doivent toujours pouvoir se fier à une personne qui travaille de l'intérieur pour les informer.

Martyn Williams/Alamy Stock Photo HW07TE

Quartier général du British Secret Intelligence Service (MI6) à Vauxhall Cross, à Londres.

Un officier du renseignement qui parcourt un pays avec un appareil-photo ou qui interroge des membres de la population locale sur des sujets sensibles ne parviendrait qu'à attirer l'attention. S'il est intercepté par les autorités de contre-ingérence du pays, il peut être déclaré *persona non grata* et expulsé du pays, pour autant qu'il jouisse d'une protection diplomatique. Et à moins d'un incroyable coup de chance, l'officier du renseignement ne sera habituellement en mesure de recueillir par lui-même que des informations générales sur le pays, et non du renseignement secret ayant une véritable valeur.

De la connaissance à l'action

Le meilleur renseignement du monde s'avère inutile s'il n'entraîne pas une certaine action. Le Canada n'a aucun intérêt à mettre sur pied un service d'espionnage et à mener des opérations d'espionnage, même si celles-ci étaient couronnées de succès, si le *gouvernement* n'a pas la *volonté* ni la *capacité d'agir sur la base* du renseignement obtenu au moyen de l'espionnage. Il faut déterminer le but de l'exercice. La collecte d'éléments secrets aux seules fins d'en prendre connaissance est loin de constituer une justification suffisante pour mener des opérations d'espionnage.

Orientation stratégique de l'effort en matière d'espionnage

Une fois que la décision d'intervenir sur la base du renseignement obtenu a été prise, du moins en principe, lorsqu'il est raisonnable de le faire, c'est au gouvernement (idéalement, à un comité du Cabinet dans le cas du Canada) qui dirige le service d'espionnage d'établir les priorités en matière d'espionnage, c'est-à-dire de cerner les objectifs du service. Aucun service de renseignement secret ne devrait déterminer ses propres objectifs ni être autorisé à mener des opérations d'espionnage visant des objectifs qui n'ont pas été précisément établis par le gouvernement. « Nous ne sommes pas une organisation autonome; notre recherche de renseignement est régie exclusivement par les paramètres que nous donne le gouvernement » [TCO], a indiqué le chef du BSIS[7]. Seules les menaces stratégiques tenaces les plus importantes devraient être visées par les opérations d'espionnage. Les menaces secondaires et temporaires devraient être examinées par d'autres moyens.

Qu'est-ce qui pourrait constituer une priorité stratégique clé du Canada en matière d'espionnage? La prolifération des armes nucléaires… À mon avis, la guerre nucléaire constitue la plus grande menace à peser sur l'humanité, sans exclure les changements climatiques et le terrorisme. Plus les pays qui possèdent des armes nucléaires sont nombreux, plus la probabilité que des gens craintifs, irrationnels, agressifs ou stupides soient prêts à « appuyer sur la détente », ce qui augmenterait considérablement le risque d'une guerre nucléaire. Au train où vont les choses, je peux facilement imaginer un service d'espionnage canadien dont la seule priorité serait la prolifération des armes nucléaires.

Recherche et recrutement d'agents

Armé de priorités logiques – gardons l'exemple de la prolifération des armes nucléaires – le service d'espionnage entreprend alors son travail ardu et tout sauf prestigieux de recherche du plus d'informations possible sur les objectifs, en

Brian Jackson/Alamy Stock Photo CSWNCY

particulier sur les personnes et les organisations qui peuvent prendre part à l'acquisition d'armes nucléaires dans les pays visés. Les opérations de renseignement précédentes peuvent avoir révélé que la force militaire d'un pays donné compte un « bureau de projets spéciaux ». Serait-il lié aux armes nucléaires? Graduellement, grâce à divers moyens, dont l'espionnage minimal afin d'obtenir de l'information générale essentielle, le service se fait une image du bureau et de ses effectifs. Ce processus fastidieux a pour but de repérer les personnes qui devraient être en mesure de savoir si le bureau joue un rôle dans le domaine nucléaire. À l'évidence, ces préparatifs peuvent prendre des mois, et même des années; c'est pourquoi les menaces visées par les activités d'espionnage doivent persister durant des années, voire des décennies.

Le service d'espionnage a maintenant un assez bon aperçu du bureau des projets spéciaux et de son personnel et peut passer à la prochaine étape de l'espionnage. Un officier du renseignement ou un agent déjà recruté peut donc rencontrer « par hasard » un employé du bureau qui a été sélectionné comme agent potentiel. L'officier du renseignement transforme ce lien en amitié – il doit du moins en *convaincre* l'agent potentiel, et effectivement, les affinités véritables sont *toujours possibles* – ce qui permet à l'officier du renseignement de connaître progressivement la vie personnelle et professionnelle de la personne visée. Au fil du temps, l'officier découvre « ce qui interpelle l'agent potentiel » et quels motifs pourraient le pousser à accepter de devenir un agent. Évidemment, cela peut prendre des mois, peut-être même davantage[8]. L'amitié, plus précisément cette étape du développement de l'opération, doit suivre son cours normal, sans brusquerie. « Tout doucement, tout patiemment » est une bonne devise pour les officiers du renseignement[9].

À moins que l'agent n'ait été recruté, pour ainsi dire, de façon furtive (je ferai mention plus loin des techniques de chantage sophistiquées), un jour, l'officier du renseignement doit en venir à parler de recrutement avec l'agent potentiel et lui demander d'espionner pour le compte de son service. C'est le moment de vérité – souvent, la démarche ne dure *véritablement* qu'un moment, étant donné que l'argumentation doit se faire rapidement. Si le service a bien cerné l'agent potentiel et ses aspirations, ce dernier acceptera. Mais pour quelles raisons? Qu'est-ce qu'il y gagne?

Motifs des agents

« [L]e général, qui n'est pas au fait de la situation réelle de l'adversaire parce qu'il plaint son or et ses prébendes, est un monstre d'inhumanité. Il ne mérite pas de commander une armée ni de seconder un prince. Jamais, il ne pourra se rendre maître de la victoire. »

–Sun Tzu, *L'Art de la guerre*[10]

Généralement, les agents choisissent de faire de l'espionnage pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes : l'argent, l'idéologie, la compromission, l'ego et la vengeance (AICEV – pour ceux qui jugent utile de composer un acronyme)[11]. Certains soutiennent de façon convaincante que l'amitié devrait figurer parmi les motifs[12]. Il s'agit de motifs normaux qui sous-tendent les actions d'un grand nombre de personnes, pas seulement celles des agents du renseignement. Les services d'espionnage recherchent des agents potentiels qui sont guidés par de tels motifs et montrent de telles faiblesses; ils ne visent pas des personnes qui souffrent de véritables problèmes psychologiques[13]. Le nombre de personnes qui accepteraient de devenir des agents si les circonstances étaient favorables et les arguments invoqués, bien choisis, est beaucoup plus élevé que ce que l'on pourrait croire[14].

L'argent semble constituer le principal motif pour la plupart des agents[15]. Les agents qui espionnent pour des raisons purement idéologiques représentent une minorité, bien qu'un service d'espionnage sophistiqué tente de faire vibrer une corde idéologique favorable chez ses agents[16]. Il importe que les agents se sentent bien dans leur peau et assument leurs activités d'espionnage; ils doivent à tout le moins avoir la conscience tranquille[17].

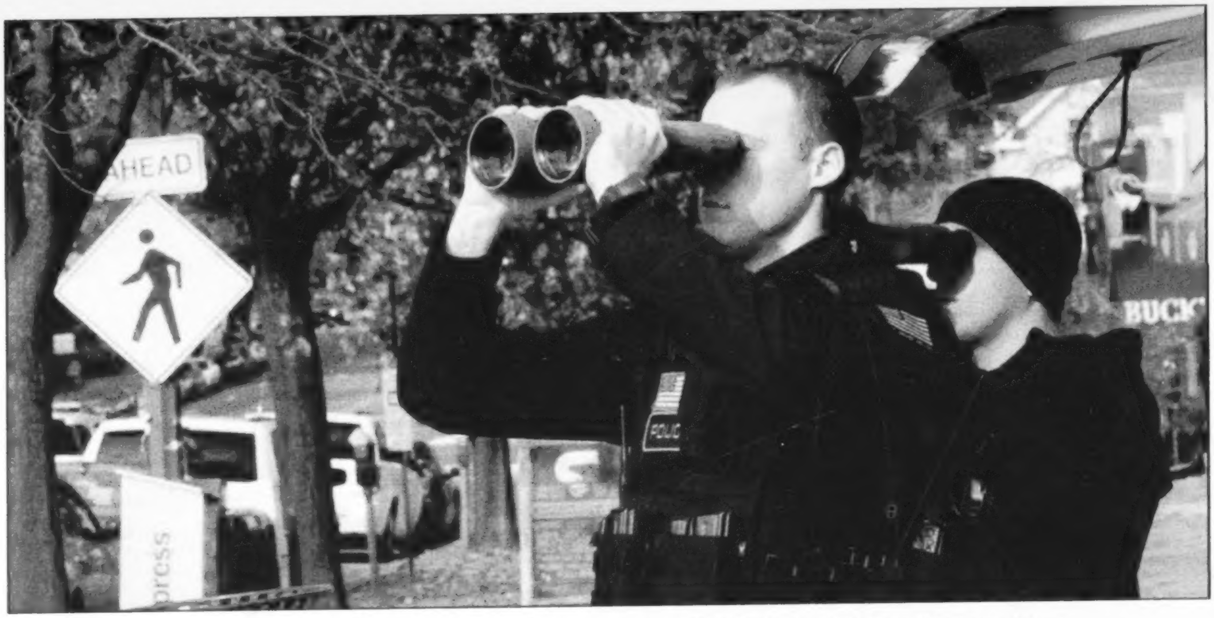
Les personnes qui ont de sombres secrets personnels et qui cherchent désespérément à les cacher à leur famille, à leurs amis et à leurs patrons sont désignées comme compromises, en ce sens qu'un service d'espionnage peut les menacer de révéler leurs secrets à moins qu'elles ne deviennent des agents. Pour certains, la valorisation personnelle, l'excitation d'être au cœur de l'action dans leur propre *pièce de théâtre* secrète constitue un motif suffisant pour devenir des agents. D'autres encore souhaitent se venger de leurs supérieurs, de leurs collègues, de leur organisation ou de leur pays, ou riposter à des affronts réels ou perçus[18].

Tactiques des services d'espionnage

« La compétence professionnelle de l'espionnage […] correspond à l'exploitation de la faiblesse humaine. » [TCO]

–Gordon Corea, *The Art of Betrayal*[19]

Ceux qui proposent la mise sur pied d'un service d'espionnage canadien ont tendance à minimiser, voire à occulter, les tactiques moralement risquées qu'utilisent les services d'espionnage pour recruter les agents et les maintenir en poste. Ces tactiques sont fondées sur les motifs susmentionnés.



dpa picture alliance/Alamy Stock Photo EBF9W1

Des agents des services secrets américains scrutent les lieux devant une librairie suspecte à Washington, D.C., le 29 décembre 2014.

Étant donné que l'argent constitue le principal motif pour la plupart des agents, la corruption – au moyen d'argent ou de biens précieux ou difficiles à obtenir – représente la tactique de recrutement la plus commune[20,21]. Le pot-de-vin doit être suffisant pour influer sensiblement sur la vie et le bonheur de l'agent[22], sans toutefois être excessif, de peur que les dépenses importantes de l'agent donnent lieu à des questions embarrassantes de la part du service de contre-ingérence du pays d'origine de l'agent. (Souvent, une bonne partie de la rémunération de l'agent est déposée dans une banque étrangère en attendant le jour où l'agent décide de s'enfuir et de quitter le pays pour de bon.)

L'agent devrait être payé régulièrement, qu'il fournisse du renseignement régulièrement ou non. Cela semble contraire à la logique puisque c'est le renseignement qui fait l'objet de la transaction. Pourtant, deux bonnes raisons justifient cette approche : 1) l'agent ne ressent pas de pression pour prendre des risques inutiles dans le simple but de donner régulièrement quelque chose – n'importe quoi – à l'officier du renseignement dont il relève, et 2) l'agent ne se met pas à fabriquer des éléments de renseignement rien que pour maintenir un flux constant de renseignement à l'intention de l'officier. Des services d'espionnage sophistiqués n'achètent pas le *renseignement*; ils achètent l'*individu*[23]. L'officier du renseignement s'applique toutefois à convaincre l'agent qu'il ne s'agit pas de corruption, mais tout bonnement d'une rémunération décente pour un travail bien fait. Étant donné la propension des gens à rationaliser leurs actions, voire à s'illusionner sur eux-mêmes, la tâche ne devrait pas s'avérer particulièrement difficile pour l'officier du renseignement.

Le chantage cru et brutal constitue une autre tactique des services d'espionnage. Cependant, je présume que cette technique est peu utilisée, quoi que la littérature d'espionnage veuille nous faire croire. La relation entre l'officier du renseignement et l'agent serait ruinée dès le début si elle était uniquement fondée sur le chantage pur et dur, et peu d'officiers du renseignement sont assez bêtes pour croire qu'une telle relation peut favoriser l'obtention d'un renseignement utile de façon régulière.

Dans la mesure du possible, les services d'espionnage ingénieux doivent donc utiliser des méthodes beaucoup plus subtiles. Hypothétiquement, supposons que l'agent potentiel a une relation extraconjugale et qu'il souhaite empêcher à tout prix sa femme de l'apprendre. L'officier du renseignement, qui est au courant de l'existence de cette relation, enverra une personne de mauvaise réputation pour menacer l'agent potentiel d'envoyer des photos à sa femme s'il ne lui verse pas une certaine somme. Un nouvel « ami » incite l'agent potentiel à lui parler du chantage, le nouvel ami étant bien sûr l'officier du renseignement (ou un agent recruté précédemment). L'officier du renseignement indique au futur agent de ne rien faire, car il croit savoir comment faire reculer le maître chanteur. Et, surprise, le maître chanteur disparaît.

L'agent potentiel se sent profondément redevable envers son nouvel ami, et en temps et lieu, l'officier du renseignement demande un certain document pas très sensible sous un prétexte quelconque, par exemple un répertoire téléphonique interne de l'organisation visée par le service d'espionnage. Comment l'agent potentiel pourrait-il refuser? Au fil du temps, il remet des documents secrets de plus en plus importants, jusqu'à ce qu'il comprenne que mine de rien, il est *devenu* un agent et qu'il est trop tard pour tout confesser au service de contre-ingérence de son pays d'origine.

L'agent ne comprendra peut-être jamais qu'il a été victime de chantage. Par conséquent, loin d'en vouloir à l'officier du renseignement, il a plutôt tendance à sentir qu'il doit beaucoup à l'officier. Cette méthode relativement sophistiquée ne devrait pas dissimuler le fait qu'il s'agit toujours d'espionnage au moyen de chantage[24].

Les officiers du renseignement mentent souvent aux agents; pas toujours et pas sur tout, mais à certains sujets. Par exemple, alors

Zoonar GmbH/Alamy Stock Photo HBMWK4

qu'un officier du renseignement américain évalue un agent potentiel, il peut apprendre que ce dernier ne voudrait jamais espionner pour le compte des États-Unis, mais qu'il accepterait de le faire à la solde du Danemark, de l'Inde ou d'un autre pays. Qu'à cela ne tienne, l'officier du renseignement américain « admet » (apparemment à contrecœur) qu'il est en réalité un officier du renseignement danois. C'est ce qu'on appelle dans le milieu le recrutement « sous faux pavillon »[25].

Les agents potentiels font souvent l'objet d'une certaine manipulation affective. Le futur agent en veut peut-être à son patron pour une raison quelconque? L'officier du renseignement en rajoute pour accroître le ressentiment de l'agent. L'agent se prend pour un acteur talentueux qui n'est pas reconnu à sa juste valeur? L'officier du renseignement lui promet la vedette dans un grand drame secret. L'agent est vaniteux? L'officier du renseignement flatte sa vanité en lui disant à quel point le renseignement qu'il obtient contribue à rendre le monde meilleur.

Dans son discours, le directeur-général de l'ASIS a indiqué que l'organisation n'avait pas recours à la violence, au chantage ou aux menaces, ce qui me porte à croire qu'en omettant de mentionner la *corruption*, il indiquait implicitement que l'ASIS y avait recours[26]. Le chef du BSIS, dans son discours, a simplement déclaré que l'organisation accomplissait des actions pour le Royaume-Uni qui seraient injustifiables si elles servaient des intérêts privés. Il a ajouté que ces actions étaient nécessaires, proportionnées et légales en vue d'assurer la sécurité nationale[27]. Il fait donc une distinction entre les préceptes de la moralité privée et ceux de la moralité publique. D'après ses remarques, il semblerait que dans le cas du BSIS, même le chantage ne serait pas toujours à proscrire, même si, pour être juste, un ancien chef de l'organisation a nié que de telles pressions faisaient partie des tactiques du BSIS[28]. J'estime que son affirmation sur la légalité des actes du BSIS s'applique au contexte du droit britannique. Or, l'espionnage est illégal dans la plupart des pays; les agents des services d'espionnage contreviennent à la loi lorsqu'ils participent à des actes d'espionnage contre ces pays.

En parlant de proportionnalité, l'ancien chef du BSIS invoque l'approche du moindre mal. Il indique que les tactiques de l'organisation, quelles qu'elles soient, sont justifiables si elles visent un objectif moral élevé, soit la sécurité nationale du Royaume-Uni. Cependant, comme l'espionnage est la méthode de cueillette de renseignement la plus risquée sur le plan moral, on ne doit y avoir recours qu'en dernier ressort[29]. Dans le contexte canadien, personnellement, je ne crois pas que l'espionnage découlant du chantage ou de la corruption soit justifié moralement, à l'exception des cas où les intérêts nationaux stratégiques seraient sérieusement menacés[30].

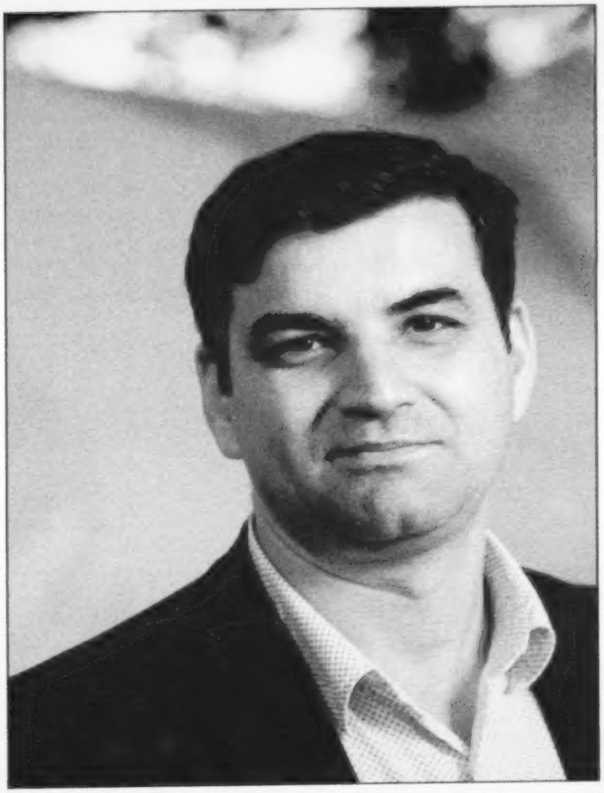
Les pièges des « candidatures spontanées »

Il ressort de façon évidente de ce qui précède que le recrutement d'agents et l'établissement d'une relation entre l'officier du renseignement et l'agent potentiel constituent un travail difficile de longue haleine. Ne serait-il pas plus simple et plus rapide (et « plus gentil ») d'attendre que des étrangers viennent à nous et se portent volontaires pour devenir des agents? Les inconvénients de cette approche tombent sous le sens.

Premièrement, une position passive fait en sorte que le recrutement d'un agent vraiment digne d'intérêt ne tient qu'à la chance. Des années peuvent s'écouler avant qu'un seul volontaire important se présente.

Deuxièmement, étant donné que les pays hostiles surveillent les ambassades étrangères et leurs représentants, une personne qui se présente spontanément peut être repérée alors qu'elle tente d'entrer en contact avec le représentant de l'ambassade et elle peut faire l'objet d'une surveillance intensive par les autorités de contre-ingérence de son pays. Celles-ci peuvent ensuite lui demander de transmettre de fausses informations à l'officier du renseignement.

Troisièmement, cette personne peut avoir accès à d'importants secrets; il faut toutefois déterminer si ces derniers s'avèrent utiles. Par exemple, le Laos peut avoir des secrets profonds et bien gardés, mais à l'exception peut-être du Vietnam, ces secrets intéressent-ils vraiment quelqu'un? Si le seul objectif du service d'espionnage est la prolifération des armes nucléaires, il n'est guère pertinent de connaître les secrets proposés s'ils ne concernent pas l'enjeu visé.



Gary Doak/Alamy Stock Photo F4P6KB

Gordon Corera, auteur et journaliste britannique.

En outre, si le service d'espionnage ne dispose pas d'agent, il sera tenté d'accepter une candidature spontanée puisqu'il n'*a* aucun autre agent. On doit éviter de succomber à cette tentation et s'assurer de respecter les priorités gouvernementales en matière d'espionnage. S'adonner à l'espionnage pour l'amour du jeu ou une apparence de productivité est une très mauvaise idée.

Quatrièmement – et il s'agit de l'inconvénient le plus préoccupant – la personne qui se présente de façon spontanée peut être en fait un *agent provocateur*, envoyé par un service de contre-ingérence hostile pour tenter de repérer les membres de l'ambassade qui agissent comme officiers du renseignement, leurs agents ainsi que leurs techniques d'espionnage et de possiblement transmettre de fausses informations.

Pour ces raisons, tous les services de renseignement sont méfiants, à juste titre, envers les personnes qui offrent spontanément leurs services[31]. J'ajouterais un dernier point concernant le contexte canadien. Pourquoi croyons-nous qu'un agent potentiel se présenterait d'abord à l'ambassade canadienne? Si une personne souhaite espionner pour le compte de l'Occident, elle préférera fort probablement s'adresser aux autorités américaines, britanniques ou françaises. Attendre qu'une personne se présente spontanément à l'ambassade canadienne peut s'avérer très long, à mon avis.

La relation entre l'officier du renseignement et son agent

L'espionnage repose essentiellement sur les êtres humains, leur nature et leurs relations. La technologie et les « techniques » d'espionnage sont de moindre importance[32]. L'officier du renseignement doit établir une relation la plus positive possible avec son agent – il s'agit de l'aspect le plus important de toute opération d'espionnage. Nul besoin de truc d'espionnage super secret, il s'agit simplement d'user de bonnes techniques de psychologie et de faire preuve de jugement. L'officier du renseignement s'efforce de créer une atmosphère de confiance, voire d'amitié. En introduisant un but idéologique dans l'esprit de l'agent, l'officier cherche à le convaincre qu'il fait la bonne chose en menant des activités d'espionnage et qu'il ne trahit personne. L'intuition de l'officier du renseignement et ce que lui dicte son instinct relativement à l'agent constituent les éléments les plus importants de la relation; l'espionnage revient à prendre des risques fondés sur le jugement personnel de l'officier du renseignement[33].

De nombreux officiers du renseignement en viennent à véritablement apprécier leurs agents (et vice-versa) et à les protéger avec conviction. C'est donc dire que de toute évidence, une grande partie des ouvrages de fiction sur l'espionnage ne sont que balivernes. Très peu d'officiers du renseignement trahiraient délibérément leurs agents, même si un agent décidait de mettre fin à ses activités d'espionnage. Quel agent voudrait espionner pour le compte d'un service d'espionnage qui a la réputation de trahir couramment ses agents?

Dans son excellent livre sur l'espionnage britannique, Gordon Corera parle de Daphne Park, un officier des services secrets britanniques :

> « Pour Park, le travail d'un officier du renseignement secret est fondé sur la confiance, et non la trahison. Pour cette raison, Park avait une profonde aversion pour les portraits fictifs sombres de son monde. «Je pendrais et j'écartèlerais volontiers John le Carré [...] Il a le culot de dire que nous vivons dans un monde de froide trahison. Ce n'est pas le cas. C'est un monde où la confiance règne. On ne peut pas gérer un agent sans relation de confiance réciproque [...] Ses propos de même que son identité seront protégés.»[34] » [TCO]

Cependant, Park semble protester un peu trop... Quelqu'un ou quelque chose fait *habituellement* l'objet d'une trahison dans le cadre d'une opération d'espionnage. Cependant, Park a tout à fait raison de souligner le besoin de confiance et de protection des agents – comme elle le mentionne, de bons services secrets ne trahissent pas leurs agents – et elle aurait pu ajouter que parfois, il est également nécessaire de nouer une véritable amitié. Plusieurs décennies plus tard, le chef des BSIS a déclaré que « l'essence de ce que nous faisons – établir des relations de confiance entre les officiers du renseignement et les agents des SIS – demeurera telle qu'elle est »[35] [TCO].

Ce qu'un service d'espionnage canadien *ne pourrait pas faire*

Les partisans de la mise sur pied d'un service d'espionnage canadien font parfois des déclarations très exagérées sur les réalisations possibles d'un tel service. Permettez-moi d'infirmer plusieurs mythes. Un service d'espionnage canadien, aussi bon soit-il, ne serait pas la solution à tous les défis du Canada en matière de renseignement, selon ma vaste expérience dans le domaine. Nous n'en serions pas mieux informés sur le monde entier, seulement sur un nombre limité d'enjeux précis (bien qu'idéalement très importants).

Scène de rue 1, *Le Pont des espions.*

Le fait que des agents du renseignement fassent rapport au Canada ne permettrait pas nécessairement de formuler des prédictions exactes ou de faciliter la prise de décisions. Cela ne ferait pas du Canada un intervenant « indépendant » en matière de renseignement à l'échelle mondiale puisqu'il agit déjà à ce titre grâce à ses capacités de renseignement actuelles. Un service d'espionnage permettrait seulement de renforcer le rôle du Canada.

Un tel service ne remplacerait pas les méthodes de cueillette de renseignement utilisées actuellement par le Canada, par exemple la cueillette de renseignement d'origine électromagnétique étranger effectuée par le Centre de la sécurité des télécommunications Canada. L'obtention de renseignement par l'entremise d'un service d'espionnage canadien n'éliminerait certainement pas la nécessité pour le Canada de continuer à acquérir du renseignement de proches alliés. Le Canada tire grandement profit du renseignement obtenu des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Cinq arguments contre la mise sur pied d'un service d'espionnage

Voici les cinq grands arguments susceptibles d'être invoqués pour justifier que le Canada ne se dote pas d'un service d'espionnage à l'étranger :

1) « Les tactiques peu scrupuleuses des services d'espionnage sont inacceptables aux yeux de nombreux Canadiens. » Si cela est vrai – et je présume que c'est le cas dans l'environnement de sécurité actuel – le Canada devrait s'abstenir de mettre sur pied un service d'espionnage pour ménager l'estime de soi des Canadiens. (Cependant, je crois aussi que si la situation de sécurité du Canada se détériorait visiblement, l'opinion canadienne changerait rapidement en faveur d'un service d'espionnage énergique.)

2) « Les services d'espionnage tournent toujours mal et finissent par tuer des gens et causer des explosions. » Les officiers du renseignement qui ne sont pas sous un important contrôle politique peuvent certainement commettre des gestes qu'ils devraient éviter de faire – tout comme certains policiers d'ailleurs. Cela n'a toutefois pas empêché les démocraties de se doter de services de renseignement – ou de policiers. Dans le contexte canadien, ni le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ni le Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CSTC) n'ont jamais été accusés de violence, et ces organisations sont en activité depuis des décennies. L'allégation des « espions qui se rebellent » ne constitue pas un bon argument pour éviter la mise en place d'un service d'espionnage. Un service d'espionnage canadien n'est pas prédestiné à mal tourner si les leaders politiques canadiens font leur travail, qui consiste à exercer un contrôle actif et strict[10] sur le service et à exiger des membres du personnel qu'ils respectent les directives légitimes du gouvernement canadien. Une partie de la solution consiste à interdire toute capacité de violence au service d'espionnage. Par exemple, il n'est généralement pas nécessaire que les officiers du renseignement suivent de l'instruction sur le maniement des armes, bien que dans le cas particulier de l'espionnage contre les terroristes, certains officiers du renseignement devront probablement être armés à des fins d'autodéfense, du moins à certaines occasions.

3) « Si le Canada ne dispose pas de service d'espionnage, les autres pays ne l'espionneront pas, car ils seront impressionnés par ses normes élevées en matière d'éthique. » Il s'agit d'une objection ridicule qui est tout simplement fausse. D'autres pays espionnent le Canada depuis longtemps et, que celui-ci se dote d'un service d'espionnage ou non, ses ennemis continueront de mener des opérations d'espionnage contre le Canada. Plus précisément, par l'entremise du CSTC, nous agissons dans le domaine de l'espionnage à l'étranger depuis la Deuxième Guerre mondiale. À mon avis, le Canada ne saurait être considéré comme beaucoup plus offensif, ou beaucoup moins admirable, aux yeux du monde entier s'il disposait également d'un service d'espionnage – à supposer que la population mondiale s'en rende même compte. Il s'agit d'un argument non valide contre la mise sur pied d'un tel service. Nos ennemis (et nos alliés) perçoivent probablement le manque d'enthousiasme que le Canada a manifesté jusqu'ici quant à la mise en place d'un service d'espionnage à l'étranger au mieux comme dénotant un manque de vision, au pire, comme de la pure folie.

4) « Un jour ou l'autre, l'une de nos opérations d'espionnage ira de travers, et le pays visé soulèvera la question dans les médias, ce qui engendrera d'importantes répercussions diplomatiques. » La première partie de la phrase est vraie. Ce n'est qu'une question de temps. Bien entendu, le pays visé par les opérations d'espionnage peut en faire grand cas, mais habituellement les scandales liés à

l'espionnage n'entraînent pas une véritable rupture des relations diplomatiques, simplement l'expulsion d'un certain nombre d'officiers du renseignement. (En fait, certains pays hésitent à mettre au grand jour les attaques d'espionnage dont ils ont fait l'objet étant donné que cela peut révéler des faiblesses embarrassantes au niveau de la sécurité.)

5) « L'espionnage est illégal dans la plupart des pays. » Pour mener des activités d'espionnage, les agents doivent commettre une trahison et voler de l'information. Si nous ne voulons pas encourager le non-respect de la loi dans les autres pays, si nous ne voulons jamais encourager la trahison et le vol, la solution est simple : ne pas mettre sur pied de service d'espionnage canadien.

L'appât du gain – Ce qu'un service d'espionnage canadien *pourrait faire*

Les ennemis du Canada ont des secrets qu'ils ont l'intention de garder pour se donner de grands avantages sur le Canada et ses alliés. Nos services de renseignement ont pour tâche de découvrir leurs secrets les plus importants. Bien que certains secrets ennemis peuvent être révélés au moyen du renseignement par imagerie et du renseignement d'origine électromagnétique, d'autres peuvent seulement être découverts par l'entremise d'opérations d'espionnage, grâce à des agents qui ont accès au renseignement recherché, parce qu'ils ont *accès aux documents* qui précisent ces secrets ou *à des personnes* qui connaissent les secrets.

De façon réaliste, comme les ressources qui peuvent être affectées à ces opérations sont limitées, un service d'espionnage canadien pourrait au mieux avoir quatre, six, peut-être huit douzaines d'agents du renseignement dans différents pays, chacun recueillant du renseignement sur l'une des dizaines d'enjeux d'intérêt capital pour le Canada. Par exemple, si le programme d'armement nucléaire iranien constituait un objectif parmi une dizaine d'autres, les officiers du renseignement canadiens tenteraient de recruter comme agents une demi-douzaine d'Iraniens qui sont présumés participer à divers volets du programme afin d'en acquérir une compréhension globale.

Cependant, même un petit service d'espionnage qui vise un nombre restreint d'objectifs stratégiques, s'il est composé d'officiers du renseignement compétents, s'il utilise des tactiques offensives rigoureuses et s'il a un peu de chance, peut assurément produire du renseignement de très grande valeur pour le Canada et ses plus proches alliés concernant des enjeux tels que la prolifération des armes nucléaires. L'effort en matière d'espionnage serait alors axé uniquement sur le recrutement d'étrangers qui ont eu accès aux secrets ennemis les plus importants et les mieux gardés.

En offrant à nos proches alliés des rapports d'agents du renseignement canadiens, nous obtiendrions en retour des rapports d'agents à la solde de leurs services d'espionnage. Les avantages qu'en tirerait le Canada seraient disproportionnés, étant donné qu'en termes de quantité du moins, il obtiendrait davantage de rapports de renseignement humain qu'il pourrait en fournir, surtout si les agents qui espionnaient pour le compte du Canada produisaient du renseignement clé auquel les alliés n'auraient pas accès autrement. Bien que je ne puisse le prouver, j'ai suffisamment d'expérience en renseignement international pour être certain de mon jugement en la matière.

En résumé, un service d'espionnage canadien rigoureux et entreprenant procurerait probablement un avantage stratégique distinct et durable au Canada, tant au niveau des objectifs établis que du meilleur accès au renseignement allié, dans la mesure où il viserait véritablement les objectifs stratégiques et se garderait de mener des opérations axées sur un gain tactique et temporaire[17].

Conclusion – Le Canada devrait-il se doter d'un service d'espionnage étranger?

Non.

Je ne crois pas que le Canada serait en mesure de diriger un service d'espionnage très efficace – je crois même que nous échouerions misérablement. Si le service ne peut pas être très efficace, pourquoi y investir de l'argent? Pour assurer une grande efficacité, un service d'espionnage doit recruter des agents de façon dynamique, recourir très souvent à la corruption, peut-être plus rarement au chantage, et habituellement au mensonge et à la manipulation émotionnelle de ses agents. Je crois que bon nombre de politiciens et de citoyens canadiens, du moins dans l'environnement de sécurité actuel du Canada, n'appuieraient pas un service qui utiliserait de telles tactiques.

J'estime plutôt qu'un éventuel service d'espionnage canadien devrait se contenter d'effectuer ce que j'appelle péjorativement de « l'espionnage léger », c'est-à-dire de passivement attendre les personnes qui se présentent d'elles-mêmes et d'accepter uniquement celles qui se sont portées volontaires pour espionner pour des raisons « purement » idéologiques. En pareil cas, le service obtiendrait peu de renseignement de valeur. (Et même si l'agent espionne pour des raisons idéologiques acceptables, il doit composer avec le fait que le Canada n'en condamne pas moins la trahison et le vol ainsi que le non-respect des lois contre l'espionnage.) S'imaginer qu'il suffit de « mettre une affichette » dans les ambassades canadiennes pour qu'ensuite les terroristes de l'État islamique, les officiers du renseignement russes ou les scientifiques de l'énergie nucléaire iraniens se bousculent aux portes pour confier tous leurs secrets à de « gentils » officiers du renseignement canadiens tient de l'absurdité la plus complète.

La mise sur pied d'un service d'espionnage canadien voué uniquement à « l'espionnage léger » ne vaudrait pas les centaines de millions de dollars de fonds publics que nécessiterait, à mon avis, son fonctionnement annuel. Enfin, si un gouvernement canadien tient absolument, envers et contre tous, à dépenser une telle somme pour obtenir du renseignement, je pourrais lui suggérer quelques améliorations qui profiteraient davantage au Canada que tout service du renseignement secret confiné à de l'« espionnage léger ».

Le colonel (à la retraite) **R. Geoffrey St. John, MSM, CD,** *a pris sa retraite de la Branche des services du renseignement, après presque 40 ans de service au sein des Forces armées canadiennes. Il a rempli diverses fonctions liées au renseignement, notamment à titre de directeur du renseignement par imagerie au Quartier général de la Défense nationale. Il a également occupé trois postes non liés au renseignement : attaché de défense du Canada en Italie, en Grèce et en Albanie, directeur – Politique du maintien de la paix au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et attaché de défense du Canada en Israël. Malheureusement, il n'a jamais hérité du titre de « Lord Bolingbroke ».*

Scène de rue 2, *Le Pont des espions.*

NOTES

1. M. De Fontanes, Traduction de l'Essai sur l'homme de Pope en vers français, précédée d'un discours et suivie de notes avec le texte anglais en regard, Paris, Le Normant, Imprimeur-Libraire, 1840, p. 60.
2. Alex Younger, *Remarks by the Chief of the Secret Intelligence Service*, le 8 décembre 2016, p. 1, consulté à l'adresse https://www.sis.gov.uk/news/inside-the-modern-day-mi6.html.
3. Nick Warner, *ASIS at 60*, le 19 juillet 2012, p. 3, consulté à l'adresse https://www.asis.gov.au/media/Images/ASIS-at-60-speech.pdf.
4. Sun Tzu, *L'Art de la guerre*, traduit du chinois et commenté par Jean Lévi, Paris, Hachette Littératures, 2000, p. 80.
5. Younger, p. 5.
6. Sun Tzu, p. 90.
7. Younger, p. 6.
8. Henry A. Crumpton, *The Art of Intelligence: Lessons from a Life in the CIA's Clandestine Service*, Penguin Books, 2012, p. 58. Crumpton a passé deux ans à établir une relation avec un agent potentiel.
9. Stephen Grey, *The New Spymasters*, St. Martin's Press, 2015, p. 64.
10. Sun Tzu, p. 89.
11. Crumpton, p. 58. Crumpton indique que la contrainte constitue également un motif.
12. Grey, p.65.
13. Miles Copeland, *Without Cloak or Dagger*, Simon and Schuster, 1974, p. 34. Tout le monde n'est pas d'avis qu'une personne « normale » accepterait de mener des activités d'espionnage, mais qui peut dire ce qui est « normal »? Voir la note 14. (L'ouvrage de Copeland sur l'espionnage est le meilleur que j'ai lu.)
14. *Ibid.*, p. 147. Voir la note 13. Copeland estime que pas moins d'un employé du gouvernement américain sur trois accepterait de devenir un agent dans des circonstances particulières et si l'argumentation était tout à fait appropriée. Toutes ces personnes sont-elles anormales?
15. Gordon Corera, *The Art of Betrayal: The Secret History of MI6*, Pegasus Books, 2012, p. 146.
16. Copeland, p. 147.
17. *Ibid.*, p. 128.
18. Corera, p. 146.
19. *Ibid.*, p. 30, citation d'un officier du MI6.
20. Grey, p. 81.
21. Copeland, p. 147 et 148.
22. *Ibid.*, p. 126 à 128.
23. *Ibid.*, p. 147 et 148.
24. *Ibid.*, p. 17 et 18. J'ai élaboré ce scénario en fonction des remarques de Copeland. On trouve un scénario semblable sur la mise sur pied et le recrutement sans chantage aux pages 18 à 21.
25. *Ibid.*, p. 32 et 33.
26. Warner, p. 4.
27. Younger, p. 10.
28. Corera, p. 232.
29. Copeland, p. 35.
30. Grey, p. 285.
31. Copeland, p. 154 à 159.
32. Crumpton, p. 70.
33. Harry Rositzke, CIA, Paris, Elsevier-Sequoia, 1978, p. 222.
34. Corera, p. 109.
35. Younger, p. 8.
36. Grey, p. 282 et 283, p. 296.
37. Rositzke, p. 223 à 224. Mon opinion sur ce qui constitue un service d'espionnage canadien de haut niveau est largement fondée sur le point de vue de Rositzke.

Photo du MDN LF01-2016-0061-008, par le caporal-chef Kurt Visser

Des soldats de l'armée américaine du 2e Battalion, 1er Infantry Regiment et des soldats de l'armée canadienne du Loyal Edmonton Regiment patrouillent ensemble lors de l'exercice *Maple Resolve*, à la Base des Forces canadiennes Wainwright, le 27 mai 2016.

Rapport du vérificateur général du Canada – Réserve de l'Armée canadienne : le chaînon manquant

par Daniel A. Doran

Introduction

Ce court article a pour objet de résumer le rapport du vérificateur général sur la Réserve de l'Armée. Il est à souhaiter que cet article permette de mieux comprendre certaines questions essentielles qui n'ont pas été abordées dans le rapport, mais qui sont pourtant absolument indispensables à la mise en œuvre réussie de tout plan visant à améliorer le fonctionnement général de la milice.

Le rapport du vérificateur général sur la Réserve de l'Armée porte principalement sur les difficultés en matière d'instruction, de financement, de ressources humaines et de matériel auxquelles est confrontée l'organisation et fournit des conseils pour aider l'Armée à surmonter ces difficultés[1].

L'article entend démontrer que la principale pression à la source de toutes ces difficultés, pression qui continuera de nuire à l'amélioration réelle de la Réserve de l'Armée, *est que la milice et la Force régulière ne sont pas au même diapason. En effet, la Force régulière exige certaines capacités de la Réserve, et cette dernière n'est pas en mesure de les lui fournir en raison de contraintes inhérentes et de sa culture organisationnelle.* Cette discordance fondamentale, qui est au cœur des difficultés de la Réserve de l'Armée, n'est pas résolue efficacement par le vérificateur général.

Tant qu'il en sera ainsi, les capacités de la Réserve ne rempliront pas les attentes de la Force régulière, tout comme il est impossible d'insérer un piquet carré dans un trou rond.

Contexte

Au printemps 2016, le vérificateur général a publié le *Rapport 5 – La Réserve de l'Armée canadienne – Défense nationale*. Les années financières 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015 en font l'objet, et certaines données sont extraites d'années financières antérieures[2]. L'équipe de rapport s'était fixé comme objectif premier de déterminer « si la Réserve de l'Armée était prête (prête voulant dire préparée) à se déployer lors de missions au pays et à l'étranger » et les trois objectifs secondaires suivants[3] :

1) savoir si la Défense nationale avait assigné des missions et des objectifs à la Réserve de l'Armée et à ses unités en leur attribuant les ressources nécessaires;
2) si les unités de la Réserve de l'Armée avaient la capacité de réaliser les missions assignées;
3) si le personnel et les unités de la Réserve étaient formés pour être aptes au combat et réussir les missions qui leur étaient assignées.

L'équipe de rapport a étudié et analysé ces questions dans le cadre d'un examen global de certains types de renseignements (p. ex. plans, données, rapports) et de processus (p. ex. recrutement) ainsi que d'entrevues menées auprès de militaires dans l'ensemble de la hiérarchie de la Réserve.

À l'aide d'une telle méthodologie, l'équipe de rapport a tiré des conclusions et a formulé des recommandations en se fondant sur ses observations et son analyse connexe. Les recommandations étaient lourdes de conséquences et abordaient plusieurs difficultés techniques auxquelles est confrontée la Réserve de l'Armée, notamment l'instruction, le financement, les ressources humaines et le matériel.

Le rapport contient une série de conclusions générales sur les difficultés auxquelles la Réserve de l'Armée doit s'attaquer le plus rapidement, c'est-à-dire[4] :

1) Directives sur la préparation aux missions :
   a. les unités de la Réserve de l'Armée ne disposaient pas de directives claires pour se préparer en vue de missions internationales d'importance;
   b. les unités et les groupes de la Réserve de l'Armée n'étaient pas pleinement préparés pour participer à des missions au Canada.
2) Capacités des unités de la Réserve de l'Armée :
   a. les unités de la Réserve de l'Armée ne disposaient pas des soldats dont elles avaient besoin;
   b. le budget de la Réserve de l'Armée n'a pas été conçu pour concorder avec l'instruction et les autres activités des unités.
3) Instruction des soldats de la Réserve de l'Armée :
   a. les soldats de la Réserve de l'Armée reçoivent moins d'instruction que les soldats de la Force régulière;
   b. l'instruction des unités de la Réserve de l'Armée n'était pas entièrement intégrée à celle des unités de la Force régulière.

Pour chacune de ces conclusions, des recommandations générales ont été formulées pour résoudre les problèmes, à savoir[5] :

1) Directives sur la préparation aux missions :
   a. fournir à chacune des unités de la Réserve de l'Armée des directives claires afin qu'elles puissent préparer leurs soldats à s'acquitter des tâches clés qui sont confiées à la Réserve de l'Armée dans le cadre de missions internationales d'importance;
   b. définir l'équipement dont les unités et les groupes de la Réserve de l'Armée ont besoin pour s'entraîner et se déployer lors de missions au Canada, et mettre cet équipement à leur disposition;
   c. exiger que les groupes de la Réserve de l'Armée confirment officiellement qu'ils sont prêts à participer à des missions au Canada.
2) Capacités des unités de la Réserve de l'Armée :
   a. élaborer et mettre en œuvre une stratégie de maintien en poste des effectifs pour la Réserve de l'Armée;
   b. revoir les conditions de service et les contrats d'emploi à temps plein des soldats de la Réserve de l'Armée pour s'assurer qu'elle respecte la *Loi sur la défense nationale*;
   c. revoir ses politiques et préciser les critères quant à l'accès des soldats de la Réserve de l'Armée aux services de santé;
   d. s'assurer d'avoir des renseignements à jour sur l'état de préparation des soldats de la Réserve de l'Armée en vue d'un déploiement;
   e. s'assurer que le budget annuel des unités de la Réserve de l'Armée concorde avec les résultats attendus;
   f. mener à bien les changements prévus aux modalités de présentation des budgets annuels et des dépenses de la Réserve de l'Armée.
3) Instruction des soldats de la Réserve de l'Armée :
   a. travailler en collaboration avec des ministères et organismes en vue d'étudier la possibilité d'ajouter une politique en matière de congés destinée à tous les types de formation professionnelle spécialisée;
   b. envisager d'apporter des modifications au projet de programme d'indemnisation des employeurs de réservistes;
   c. veiller à ce que la préparation des soldats de la Réserve de l'Armée en vue de déploiements à l'échelle internationale comble toutes les lacunes connues en matière de compétences;
   d. améliorer l'instruction collective et l'intégration des membres de la Réserve de l'Armée avec leurs homologues de la Force régulière.

La partie suivante de l'article ne portera pas tant sur les conclusions et recommandations contenues dans le rapport que sur certains des éléments omis qui les sous-tendent. Surtout, bien que les conclusions demeurent valides, les recommandations ne tiennent pas compte de certaines des principales contraintes organisationnelles qui feraient obstacle à une bonne partie de leur mise en œuvre.

Les contraintes organisationnelles *incluent*, sans toutefois s'y *limiter*, la faible proportion de réservistes qui participent à des déploiements au pays et à l'étranger; la disponibilité objective des réservistes, indépendamment de la solde et du budget alloué; l'inévitable érosion des compétences qui est inhérente à l'emploi à temps partiel des soldats, indépendamment de la parité d'instruction; la culture organisationnelle générale de la Réserve de l'Armée, qui ne se prête pas à la « régularisation » proposée dans le rapport du vérificateur général.

Analyse

Dans son rapport, le vérificateur général a adopté une approche très méthodique pour formuler ses recommandations en vue d'harmoniser les capacités de la Réserve de l'Armée avec les

Photo du MDN CK05-2016-0853-028 par le caporal-chef H.J.L. MacRae

Des membres de la 44e Troupe de l'Escadron D, 12e Régiment blindé du Canada, mènent une reconnaissance de route à Haines Junction (Yukon), lors de l'opération *Nanook*, le 30 août 2016.

besoins des Forces armées canadiennes (FAC). Malheureusement, c'est par là que le rapport a fait fausse route et a mené aux solutions proposées suivantes : davantage d'instruction, davantage de fonds, davantage de matériel, davantage de personnel. Il s'agit de nobles objectifs puisque les fonds, le matériel et le personnel de la Réserve de l'Armée sont justement insuffisants. Cependant, de tels enjeux ne sont pas à la source du vrai problème. Même si ce sont des enjeux accessoires qu'il conviendrait de régler, leur résolution n'aurait pas pour conséquence d'éliminer les grandes difficultés auxquelles est confrontée la Réserve de l'Armée ou les problèmes qui se posent aux FAC pour optimiser la Réserve afin qu'elle leur fournisse un meilleur soutien.

Les réservistes à temps partiel de l'Armée peuvent se diviser en deux sous-ensembles : celui des jeunes étudiants et celui des professionnels plus âgés qui occupent un emploi. Les jeunes étudiants composent la majorité des caporaux et soldats de la Réserve de l'Armée et des membres du personnel de soutien de la Force régulière dans le cadre d'opérations outre-mer. Les membres du deuxième sous-ensemble constituent l'unité territoriale et le commandement supérieur des régiments qui travaillent au cycle de planification de l'instruction et d'exploitation des unités. Les deux sous-ensembles sont unis par des liens symbiotiques. D'une part, les militaires subalternes ont besoin des militaires supérieurs pour diriger et planifier, au sein de l'unité, des activités d'instruction (le soir et la fin de semaine) qui leur permettent de tenir à jour les compétences professionnelles de base requises dans leur emploi à temps partiel. D'autre part, les militaires supérieurs ont besoin des militaires subalternes, car ces derniers doivent assurer la relève.

Les exigences des FAC à l'égard de la Réserve ne sont pas optimales; les FAC s'attendent à que cette dernière serve de bassin d'effectifs pour les missions, mais en vérité, la Réserve ne possède pas cette capacité. Dans la pratique, très peu de réservistes participeront à un déploiement. En effet, la grande majorité d'entre eux n'y participeront pas et serviront simplement à temps partiel pendant toute leur carrière. Il est irréaliste d'essayer de façonner la Réserve de manière à ce qu'elle soit davantage prête sur le plan opérationnel quand si peu de réservistes participent réellement à des opérations. Cela reviendrait à renommer tous les régiments du génie de combat des « régiments de plongée » parce que 5 pour 100 des membres sont des plongeurs de combat[6]. Ce désaccord entre les attentes *a été* et *demeure* une véritable difficulté pour la Réserve parce que les FAC n'ont toujours pas reconnu pleinement cette réalité.

Compte tenu du petit nombre de réservistes qui prennent part à un déploiement pendant leur service actif, il faut se demander si autant d'importance devrait être accordée à la parité des compétences dans le rapport du vérificateur général. Fournir de l'instruction à l'ensemble des réservistes dans le but qu'ils atteignent un niveau de rendement dont se serviront seulement 5 pour 100 d'entre eux semble à tout le moins représenter une mauvaise affectation des ressources humaines et financières. Le problème s'accentue si l'on tient compte du fait que la structure d'instruction empêche de nombreux réservistes de monter les échelons dans leur carrière militaire à temps partiel en raison de conflits insolubles avec leurs engagements professionnels civils[7].

Dans le rapport, on ne tient aucunement compte d'un autre facteur sous-jacent de la Réserve, c'est-à-dire l'érosion des compétences; on y omet également d'aborder les ratés d'une structure d'instruction qui vise la parité des compétences entre les membres de la Force régulière et ceux de la Réserve. Les réservistes sont des soldats à temps partiel et, à ce titre, ils participent aux activités de leur unité de 35 à 45 jours par année. Pendant ces journées, ils participent à des activités dans le but de tenir à jour leurs compétences de base, comme l'adresse au tir, l'entraînement physique au combat, les premiers soins et les compétences propres à leur groupe professionnel militaire. Au fil du temps, bon nombre des compétences avancées des soldats se détériorent, non pas parce que les soldats ne déploient pas les efforts voulus ou ne font pas preuve de professionnalisme, mais simplement parce qu'ils ne disposent pas du temps nécessaire pour les exercer. Cette réalité met en évidence les lacunes de la structure d'instruction actuelle. En particulier, de nombreux avantages que présente la parité d'instruction disparaîtront graduellement au cours des années suivant un service intermittent, et ce, peu importe les politiques qui sont mises en œuvre à cet égard ainsi que la perspicacité et le dévouement professionnel du militaire. Même si cette réalité s'applique aussi, dans une certaine mesure, aux membres de la Force régulière, elle demeure un défi monumental pour les membres de la Réserve, et la situation ne peut que se détériorer si des attentes supplémentaires en matière d'instruction leur sont imposées.

En outre, il faut trouver une solution au problème de la disponibilité objective des réservistes. Dans son rapport, le vérificateur général recommande d'accroitre les fonds accordés à l'instruction des réservistes. À première vue, il s'agit assurément d'une excellente idée puisqu'un plus grand nombre de jeunes membres des unités à la grandeur du pays accepteraient volontiers de participer aux activités qui leur sont proposées. Là n'est pas le problème. Le problème est de savoir quoi faire avec eux quand ils se présentent. Il est facile d'augmenter le nombre de soldats qui se présentent plus fréquemment à leur manège militaire. Il faut se demander où trouver les ressources nécessaires pour offrir de l'instruction pertinente à ces soldats une fois qu'ils sont sur place.

Comme il a été mentionné précédemment, les militaires supérieurs des unités, qui représentent le noyau de la structure d'instruction et de planification, constituent la solution. En règle générale, ces militaires occupent un emploi à temps plein et ont une famille, en plus d'assumer d'autres responsabilités en dehors des forces armées. Ce sont des réservistes dévoués qui ont décidé de demeurer au-delà des années de formation parce qu'ils sont passionnés par leur travail. Habituellement, ils déploient déjà tous les efforts possibles pour apporter leur appui à l'instruction et il est peu probable qu'ils soient en mesure de fournir des jours d'instruction supplémentaires. Voilà où réside le goulot d'engorgement qui bloque la possibilité d'améliorer la structure d'instruction dans la Réserve.

Il existe une limite naturelle à la capacité des militaires supérieurs de la Réserve de répondre aux besoins en instruction, et cette limite est atteinte dans la plupart des unités. L'augmentation du nombre de jours-personnes par réserviste n'entrainera pas nécessairement des militaires et unités mieux formés puisque la disponibilité des militaires supérieurs responsables de l'instruction demeurera essentiellement la même après l'augmentation. Une croissance progressive de la structure globale de la Réserve, soit un nombre accru de militaires supérieurs pour assurer l'instruction des réservistes, permettrait de desserrer cette contrainte. Il faudra toutefois investir beaucoup de temps, car on ne devient pas officier ou sous-officier supérieur du jour au lendemain. Une autre possibilité est d'accroitre le nombre de membres permanents des unités de la Réserve pour répondre aux besoins d'instruction. L'inconvénient est qu'en conséquence, les renforts de la Force régulière absorberaient la capacité des réservistes d'exécuter le travail nécessaire en les tenant à l'écart de la direction du processus de planification, ce qui aurait probablement des effets organisationnels négatifs sur la croissance professionnelle des réservistes dans le cadre de leurs fonctions.

Finalement, dans son rapport, le vérificateur général n'a pas tenu compte de la différence entre la culture organisationnelle de la Force régulière et celle de la Réserve. Selon le principe bien connu de M. Peter Drucker, « la culture organisationnelle peut faire dérailler n'importe quelle stratégie[8] ». Ce principe est aussi vrai dans la Réserve de l'Armée que dans le monde des affaires. Après le 11 septembre 2001, la stratégie d'emploi de la Réserve a été influencée par une « régularisation » progressive, mais la culture organisationnelle de la Réserve a continué d'être axée sur la conservation des valeurs et normes sociales distinctes de la Réserve par rapport à l'ensemble des FAC[9].

Même si la culture organisationnelle d'un groupe ne doit pas exister en vase clos, force est de reconnaitre que la culture de la Force régulière et celle de la Réserve *peuvent* être homogènes; or, il serait peut-être mieux qu'elles *ne le soient pas*. On peut soutenir qu'un tel caractère homogène serait impossible puisque de nombreuses valeurs et priorités des citoyens soldats ne s'harmonisent pas avec la Force régulière et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils ne se sont pas plutôt enrôlés dans la Force régulière.

Fondamentalement, devenir et demeurer réserviste signifie tirer profit de l'instruction et du service à temps partiel. Des réservistes se portent parfois volontaires pour des périodes de service à temps plein, mais toujours au sein d'un modèle à temps partiel. De plus, pour les réservistes, la véritable nature du régiment est, à bien des égards, très différente de toute autre formation comparable dans les FAC[10]. Même si les membres de la Force régulière peuvent faire valoir que la notion du régiment existe aussi dans leur organisation, les principes de la culture de la Réserve dans un contexte régimentaire sont dans une certaine mesure uniques, car ils sont étroitement liés aux communautés, aux familles, aux anciens membres et aux membres actifs, ce qui distingue les réservistes de leurs homologues de la Force régulière. Le rapport du vérificateur général n'en tient pas compte peut-être parce qu'on ne fait que complexifier la situation en menant une étude approfondie et en essayant de tirer des conclusions précises en vue de formuler des recommandations à mettre en œuvre.

Or, la question est incontournable quand il s'agit de réussir la transformation de la Réserve, quelle qu'elle soit. Il faut absolument *nouer avec* la culture de la Réserve et *déployer les efforts nécessaires pour la comprendre*, sans quoi les meilleurs plans des FAC seront mis en échec par l'inertie culturelle prolongée de la milice, qui prend la forme de colonels honoraires, de guildes régimentaires, d'anciens membres qui occupent des postes de pouvoir au sein du corps politique ainsi que de la nature fondamentalement réfractaire du régiment, qui refuse presque obstinément tout effort déployé pour la changer.

Conclusion

Afin qu'une transformation de la Réserve soit jugée réussie, il faut adopter une approche qui vise à harmoniser les capacités recherchées par les FAC avec la culture organisationnelle et les contraintes inhérentes au cœur du service à temps partiel.

Une large part de la réharmonisation va directement à l'encontre des recommandations formulées dans le rapport. Par exemple, si la Réserve veut encourager, au sein d'un modèle à temps partiel, les mêmes types de soldats et de leaders qui forment la Force régulière, il serait bon de dissocier la structure d'avancement professionnel de la Réserve de celle de la Force régulière afin de mettre en place les conditions qui permettent aux meilleurs militaires (qui ont par contre une disponibilité réduite en raison d'une vie civile réussie) d'atteindre leurs objectifs et d'avancer sur le plan professionnel[11]. Sinon, la course à la médiocrité s'accélèrera tout simplement, ce qui ne fera que nuire davantage à la capacité de la Réserve de l'Armée d'améliorer son leadership et par conséquent, l'appui qu'elle apporte à la Force régulière grâce au soutien et à l'instruction améliorés du personnel.

Dans le rapport, le vérificateur général voit les réservistes simplement en tant que renforts de la Force régulière au sein des FAC. C'est le cas de 5 pour 100 des réservistes qui sont en fait des renforts, mais pas pour 95 pour 100 des citoyens soldats de la Réserve qui pourraient servir à d'autres fins, comme assumer des fonctions à temps partiel associées à leur carrière civile. Ces réservistes sont entre autres des ingénieurs, des avocats, des médecins, des architectes et des gestionnaires de projet. Les officiers et les sous-officiers supérieurs sont souvent ignorés parce qu'ils ne possèdent pas les capacités ou la disponibilité pour participer à un déploiement. Pourtant, ils sont bien plus que les

principaux dirigeants de la Réserve : ils représentent un énorme bassin de spécialistes et de généralistes potentiels qui pourraient remplir des rôles de consultation au sein des FAC. Ils ont l'avantage d'avoir acquis une expérience civile et de comprendre l'éthos et la culture militaires. Ainsi, grâce à cette combinaison de caractéristiques, ils ont l'énorme potentiel de pouvoir contribuer à la tenue d'un second examen objectif des politiques et procédures dans l'ensemble des FAC.

Tout compte fait, les recommandations formulées dans le rapport du vérificateur général selon lesquelles une augmentation de l'instruction, des fonds, du personnel et du matériel serait la solution ne tiennent pas compte d'un élément fondamental au cœur des difficultés de la Réserve. La Réserve se distingue de la Force régulière sur le plan de la culture, laquelle influence la façon de penser, de travailler et de vivre des réservistes. Le vérificateur général et les leaders de la Force régulière doivent d'abord placer cette réalité au centre de tout changement, puis chercher à bien comprendre les composantes de cette culture avant d'adopter des stratégies qui n'apporteraient que des modifications mineures aux rouages internes d'un établissement qui les précède.

Le major Daniel A. Doran, *membre du génie de combat, détient un baccalauréat en génie civil du Collège militaire royal du Canada, une maîtrise du programme de consolidation de la paix et de sécurité humaine de l'Université Royal Roads et une maîtrise en administration des affaires de l'École de gestion John-Molson. Il a assumé les fonctions de chef adjoint du génie de la Force opérationnelle en Afghanistan, au cours de la ROTO 01 de l'opération* Athena, *et il a été observateur militaire des Nations Unies au Soudan (MINUS). Il est actuellement réserviste et commandant adjoint du 34e Régiment du génie de combat, à Montréal (Québec). Dans sa vie civile, il est directeur associé de la Gestion de projet (Gestion des installations et services auxiliaires) de l'Université McGill.*

RMC

Photo du MDN LF01-2016-0061-009, par le caporal-chef Kurt Visser

Collaboration État-Unis-Canada complémentaire durant l'exercice *Maple Resolve*, à la BFC Wainwright, le 27 mai 2016.

NOTES

1. Vérificateur général du Canada, *Rapport 5 – La Réserve de l'Armée canadienne – Défense nationale*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2016, p. 35.
2. *Ibid.*, p. 32.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*, p. 31.
5. *Ibid.*, p. 35.
6. Daniel Doran, « Redéfinir la Réserve de l'Armée de terre pour le XXI[e] siècle », *Revue militaire canadienne*, vol. 13, n° 2, printemps 2013, p. 74.
7. Daniel Doran, « L'énigme du module 6 de la QEL : comment l'Armée canadienne pénalise-t-elle les réservistes pour leur réussite civile? », *Revue militaire canadienne*, vol. 12, n° 4, automne 2012, p. 75.
8. Emad Rizkalla, *Why Corporate Culture Eats Strategy for Breakfast*, Washington DC, Huffington Post Press, 2016.
9. Daniel A. Doran, « L'attrition et la conservation de l'effectif dans la Réserve », *Revue militaire canadienne*, vol. 16, n° 2, printemps 2016, p. 59.

Photo du MDN SU06 2015 0615-010, par le caporal Lisa Fenton

Le commandant du Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC) de l'époque, le lieutenant-général Jonathan Vance, remet le mesure-pas de l'adjudant-chef du Commandement sortant, l'Adjuc Gérard Poitras (au centre), au nouvel adjuc du Commandement, l'Adjuc Gaudreault (à droite), pendant la cérémonie de passation du commandement et de passation des fonctions du COIC, à Ottawa, le 2 juin 2015.

Élargir les horizons, préparer l'avenir : le rôle des premiers maîtres de 1re classe et des adjudants-chefs

par l'adjudant-chef Sherman Neil et l'adjudant-chef Richard Gillis

Introduction

Ce court article se penche formellement sur les principales obligations et responsabilités des premiers maîtres de 1re classe (pm 1) et des adjudants-chefs (adjuc) au sein des Forces armées canadiennes (FAC). Il transcende l'environnement et le groupe professionnel pour aller à l'essence même de ce que doivent émuler les pm 1/adjuc, peu importe où ils sont employés.

Mise en contexte

Dans un environnement opérationnel qui ne cesse de se complexifier et d'évoluer, les approches multidisciplinaires, exhaustives et innovantes sont cruciales pour répondre aux besoins de défense et de sécurité du Canada, maintenant et dans l'avenir[1]. Les pm 1/adjuc constituent sans aucun doute une mine d'expérience, de sagesse, de professionnalisme, de valeurs éthiques et d'intégrité. Leurs compétences clés ont bien servi les FAC dans le passé et doivent demeurer sacrosaintes aux niveaux opérationnel et tactique[2]. Les pm 1/adjuc sont aussi des acteurs importants dans la direction d'une institution ayant deux visages inséparables : une profession chargée de défendre l'État, imbriquée dans le plus vaste ministère de la Défense nationale (MDN), où « [l'excellence institutionnelle] revêt une importance particulière : l'environnement de sécurité d'aujourd'hui et de demain l'exige »[3]. Au cours des deux dernières décennies, on a aussi vu que les pm 1/adjuc doivent contribuer activement aux équipes de commandement des FAC[4], et ce, dès le début de leur emploi, en participant au cycle décisionnel, lequel convertit l'*intention stratégique* en *efficacité opérationnelle* et *tactique*. Afin de répondre à ces exigences, les pm 1/adjuc doivent absolument avoir une capacité de compréhension, d'adaptation et réussite, malgré la complexité opérationnelle et la difficulté à équilibrer les impératifs institutionnels pour atteindre l'efficacité professionnelle et l'efficience organisationnelle. La faculté de transformation et d'adaptation aux nouvelles réalités sera essentielle au succès continu des FAC, et les pm 1/adjuc ont un rôle important à jouer dans les deux hémisphères du ministère.

L'état actuel de la planification de la relève pour les pm 1/adjuc n'a pas suffisamment évolué pour soutenir le rythme des besoins institutionnels prévu dans *Au-delà de la transformation : modèle stratégique d'emploi des PM 1/des adjuc* et le *Modèle de perfectionnement du leadership*, et soutenu dans l'*Étude sur le Système de perfectionnement professionnel des Forces armées canadiennes*[5]. Le rôle des pm 1/adjuc doit donc être clairement défini, pas seulement pour la relève, mais pour l'ensemble du groupe.

Ils doivent se perfectionner de façon systématique, graduelle, et être employés spécifiquement selon un modèle qui synchronise tous les piliers du perfectionnement professionnel[6] et toutes les compétences, ce qui élargira sa contribution à l'excellence opérationnelle et institutionnelle[7].

Le rôle

En tant que membres de l'Équipe de la Défense, les pm 1/adjuc occupent une place unique dans la structure des FAC. Ils remplissent trois fonctions d'égale importance au sein de notre institution : ils agissent comme conseillers de confiance dans les équipes de commandement, comme cogérants de la profession des armes avec les officiers supérieurs des FAC et comme gardiens du Corps des militaires du rang (MR).

Les pm 1/adjuc se perfectionnent tout au long de leur carrière. Ils sont le produit d'un système de perfectionnement professionnel structuré et ont monté les échelons de leurs groupes professionnels respectifs, en fonction du mérite et du potentiel, afin de répondre à un besoin des FAC en matière de personnel. Avec le temps, leurs sphères d'influence[8] et la portée de leurs responsabilités[9] augmentent; ils passent de l'exercice d'une *influence directe* (diriger les personnes) à celui d'une *influence indirecte* (diriger l'institution)[10].

Membres de l'équipe de commandement

Les pm 1/adjuc donnent des conseils réfléchis ancrés dans la pensée critique, appuyés par un raisonnement éthique et une expérience pratique.

Alors que la définition d'une « équipe de commandement » est parfois flexible, la relation entre un pm 1/adjuc et un officier en situation de commandement est unique. Ce partenariat est formé par le jumelage délibéré de cet officier et du pm 1/adjuc[11] afin de répondre aux besoins associés au commandement ou à l'environnement. En tant que MR les plus hauts gradés des FAC, les pm 1/adjuc se voient confier par le chef d'état-major de la défense (CEMD) la tâche d'agir comme conseillers des hauts dirigeants de notre armée. Un commandant devrait solliciter l'avis de

Le capitaine d'armes, le premier maître de 1re classe Phillip Hampson, accueille des membres d'équipage du navire auxiliaire espagnol *Patiño* à bord du NCSM *St. John's* lors d'une excursion de l'équipage en Méditerranée dans le cadre de l'opération *Reassurance*, le 21 mars 2017.

son pm 1/adjuc afin d'avoir le point de vue et l'apport des MR, ce qui contribuera au succès de la mission. Seule cette façon de faire permettra à l'officier supérieur et au pm 1/adjuc de cultiver une atmosphère de respect et de « confiance inébranlable »[12] envers les capacités de chacun : il en résultera une équipe de commandement intégrée. Ainsi, les pm 1/adjuc jouent un rôle important de transmetteur, apportant une contribution distincte et précieuse à titre de loyaux membres des équipes de commandement. Leurs compétences, leur expérience, leurs connaissances, leur formation et leur éducation[13] complètent celles de leurs commandants et permettent des décisions mieux éclairées.

Les membres d'une équipe de commandement, par la diversité de leur expérience dans la direction des *personnes* et de l'*institution*, réunissent des caractéristiques et attributs divers. La synergie qui s'opère dans leur utilisation de l'influence directe et indirecte est nécessaire à l'obtention de résultats essentiels. C'est cette complémentarité des compétences qui rend si unique le jumelage d'officiers supérieurs avec des pm 1/adjuc.

Les pm 1/adjuc sont d'importants facilitateurs et agents de changement qui exercent une influence sur les conditions du service, ainsi que sur la formulation et la mise en œuvre des changements aux politiques qui touchent le personnel en uniforme, les employés civils et leurs familles[14]. Ils jouissent d'une crédibilité unique lorsqu'ils communiquent[15] en raison de la confiance qu'ils inspirent en tant que conseillers principaux et confidents. Comme le veut notre éthos militaire, tous les pm 1/adjuc doivent avoir le courage moral de dire la vérité aux dirigeants. Ils doivent aussi nourrir cette confiance au sein du Corps des MR en faisant preuve de professionnalisme continuellement et en toutes circonstances. Les pm 1/adjuc doivent être capables de combler l'écart entre les officiers et le Corps en acheminant les messages dans les deux directions de la chaîne de commandement, à l'aide d'un vaste réseau fondé sur les relations qu'ils ont construites tout au long de leur carrière.

En plus de répondre aux exigences de ces responsabilités, certains pm 1/adjuc devront aussi diriger leur groupe professionnel ou leur branche. Les qualifications, l'éducation et l'instruction qu'ils ont acquises durant leur carrière en font des experts à même d'offrir des

Le 3 juin 2016, le commandant du COIC de l'époque, le lieutenant-général Steve Bowes (à gauche), présente à l'adjudant-chef de la FOI-1 sortant, le premier maître de 1re classe Andrew Tiffin, la Médaille du service général, en reconnaissance de son service à l'opération *Impact*.

L'adjudant-chef du COIC, l'Adjuc Gaudreault, prend la parole devant les membres de la rotation 6 de la Force opérationnelle terrestre au Camp Albertshof, lors du volet *Allied Spirit V* de l'opération *Reassurance*, le 2 octobre 2016.

connaissances et une orientation propres à un groupe professionnel ou à une armée. Cet apport peut toucher tout ce qui concerne les MR, du perfectionnement professionnel aux principes de gestion de la relève. Ces responsabilités sont cruciales afin que l'institution dispose d'une plateforme sur laquelle bâtir l'instruction et l'éducation.

Cogérance de la profession des armes

> *« S'il a le choix entre un comportement servant ses intérêts personnels et un comportement servant l'organisation, un gérant s'en tiendra aux intérêts de son organisation. [...] Ainsi, même lorsque les intérêts* du gérant *et ceux du dirigeant divergent, le gérant accorde une plus grande valeur à la coopération qu'à la défection. Le comportement du gérant est collectif, car un gérant veut atteindre les objectifs de son organisation*[16]. » [TCO]

La profession des armes englobe des experts dans l'application légale et ordonnée de la force militaire[17], qui travaillent sous l'autorité du gouvernement canadien. Elle est composée de professionnels qui défendent les droits et les intérêts des Canadiens. Les valeurs militaires fondamentales – devoir, loyauté, intégrité et courage – sont au cœur de la profession des armes. « [L]a légitimité de la profession militaire au Canada dépend essentiellement de l'exercice des responsabilités professionnelles des militaires, en conformité avec les valeurs canadiennes, les lois canadiennes et internationales et l'éthos militaire canadien[18]. » Les membres de la profession des armes sont tous loyaux envers la doctrine qui assure l'efficacité organisationnelle de cette force unifiée. Pour assurer la santé de la profession des armes, nous devons atteindre l'équilibre entre l'impératif fonctionnel qu'est l'efficacité professionnelle et la responsabilité sociétale de se subordonner à l'autorité civile et de refléter les valeurs nationales[19].

Les gérants de cette profession sont chargés de réussir la mission, sans manquer de veiller sur le bien-être des militaires, l'intégration interne et l'adaptabilité externe de l'institution, tout en cultivant la conduite éthique chez les militaires des FAC à partir de l'éthos militaire[20]. C'est par ces responsabilités que les gérants maintiennent la confiance du gouvernement qu'ils servent et, ultimement, la confiance du peuple canadien dans l'acquittement de son mandat. La confiance du public et la confiance envers l'armée sont non négociables.

En tant que cogérants de la profession des armes, les pm 1/adjuc jouent un rôle essentiel dans la promotion des quatre attributs de la profession des armes : l'éthos militaire, l'identité, l'expertise et la responsabilité[21]. Compétents et engagés, ils ont l'obligation d'incarner et de cultiver la pratique de l'éthique, selon laquelle il

faut respecter la dignité de toute personne, servir le Canada avant soi-même et montrer son obéissance et son soutien à l'autorité légitime, de manière à ce que tous les militaires des FAC et tous les membres de l'Équipe de la défense remplissent toujours leur devoir selon les plus hautes normes éthiques.

L'environnement de sécurité futur bouleversera tous les aspects de la profession des armes. Dans ce contexte, les cogérants doivent contribuer à l'établissement d'une force respectant des standards professionnels qui dépassent les attentes de la société canadienne. On peut obtenir cette confiance entre les FAC et la société canadienne en cultivant une culture de l'éthique qui assurera un équilibre entre l'identité militaire et les valeurs canadiennes.

Gardiens du Corps des MR

> *« Les auteurs du Corps des MR en 2020 ont fixé les critères à respecter pour obtenir un corps des MR tout à fait professionnel, et amorcé une restructuration des cours dispensés aux MR aux niveaux élémentaire, intermédiaire et avancé jusqu'à la qualification d'adjudant-chef (adjuc)/premier maître de 1re classe (pm 1). Ainsi, les militaires promus aux grades de MR les plus élevés sont prêts à assumer les responsabilités associées à leur rôle de «responsables en matière de gérance» du Corps de MR et de «responsables adjoints en matière de gérance» de la profession des armes. »*[22]

Si les cogérants de la profession des armes assurent le respect des valeurs canadiennes, le gardien du Corps des MR est responsable de préserver une identité militaire distincte ancrée dans des croyances et attentes fondamentales concernant le service militaire, notamment l'acceptation des principes de responsabilité illimitée, d'esprit combattif, de discipline et de travail d'équipe[23]. Cette responsabilité est un pilier de stabilité important dans une organisation en constante évolution.

En tant que gardiens du Corps des MR, les pm 1/adjuc doivent être pleinement conscients de l'équilibre délicat entre la réussite de la mission et le bien-être des militaires et prendre des mesures proactives visant à assurer l'excellence institutionnelle dans divers secteurs, notamment le bien-être, l'efficacité et la discipline. Ce rôle ne doit jamais être pris à la légère et il doit être transmis aux successeurs.

Les pm 1/adjuc ont la responsabilité de s'investir dans notre système de perfectionnement professionnel (PP) et de non seulement soutenir la participation de leurs subalternes aux activités d'entraînement militaire et d'éducation professionnelle militaire, mais aussi de leur offrir des occasions d'expériences et d'apprentissage personnels tout au long de leur vie. De plus, ils doivent veiller au perfectionnement du Corps des MR en s'assurant que les connaissances et l'expertise acquises tout au long de la carrière des MR sont transmises à la génération suivante. Leur caractère et leurs expériences militaires doivent modeler et créer l'esprit combattif qui est la marque d'une force hautement efficace.

À titre de MR les plus hauts gradés, les pm 1/adjuc ont pour tâche de protéger et promouvoir nos coutumes et traditions militaires, lesquelles « [...] produisent des structures sociales spéciales qui contribuent à un sentiment d'unité organique et d'identité militaire »[24]. Ils doivent concilier la stabilité organisationnelle avec la nécessité de s'adapter aux changements rapides[25].

Conclusion

Ce cadre de professionnels représente le point culminant de nombreuses années d'expérience, d'instruction, d'éducation, et d'autoperfectionnement. Peu importe leur service, leur profession ou leur tâche précise, tous les pm 1/adjuc doivent s'acquitter des rôles fondamentaux de conseiller, de cogérant de la profession des armes et de gardien du Corps des MR. Leur sphère d'influence et leurs champs de responsabilité peuvent s'étendre du niveau tactique, où ils sont fermement ancrés dans le commandement direct des personnes, au niveau stratégique, où ils ont un effet plutôt indirect. Les pm 1/adjuc doivent avoir la capacité délibérée d'anticiper et de créer les conditions nécessaires au succès opérationnel et à l'excellence institutionnelle. Leurs trois fonctions uniques – fournir une capacité essentielle et distincte à l'équipe de commandement, assurer la cogérance de la profession des armes et incarner le rôle de gardien du Corps des MR – forment l'assise sur laquelle on doit bâtir tout le perfectionnement, et leur importance doit être préservée pour les générations futures.

L'adjudant-chef Sherman Neil, MMM, CD, *est actuellement gestionnaire de projet du Modèle stratégique d'emploi des pm 1/adjuc à Ottawa (Canada).*

L'adjudant-chef Richard Gillis, CD, *est actuellement chef de projet du Modèle stratégique d'emploi des pm 1/adjuc à Ottawa (Canada).*

Les auteurs souhaitent remercier Lisa Tanguay, Maxime Rondeau et Jean-François Marcoux pour la révision du présent article et pour leurs précieux commentaires.

Photo du MDN SW2016-0167-05, par le matelot de 1re classe Brad Upshall

Des membres de la Force opérationnelle interarmées Nimègue 2016 sont accueillis à l'aéroport de Lille, en France, par le sergent-major régimentaire, l'adjudant-chef Luc Moreau, le 15 juillet 2016.

NOTES

1. Ministère de la Défense nationale, *L'environnement de la sécurité de l'avenir*, 2013-2040, Chef – Développement des Forces, Ottawa, 2014.
2. Ministère de la Défense nationale, *Au-delà de la transformation : modèle stratégique d'emploi des PM 1/des adjuc*, Chef – Développement des Forces, Ottawa, 2012, p. 2.
3. Major-général Éric Tremblay et Bill Bentley, Ph.D., « Excellence institutionnelle : la feuille de route initiale », *Revue militaire canadienne*, vol. 16, nº 1, 2015, p. 14.
4. Académie canadienne de la Défense, *Rapport final de l'étude sur le Système de perfectionnement professionnel des Forces armées canadiennes*, 16 décembre 2014, Kingston, page v.
5. *Rapport final de l'étude sur le Système de perfectionnement professionnel des Forces armées canadiennes*. Au sujet de l'enjeu précis de la planification de la relève, voir Robert W. Walker, *Le cadre de perfectionnement des professionnels : générer l'efficacité dans le leadership des Forces canadiennes*, Académie canadienne de la Défense, Institut de leadership des Forces canadiennes, Rapport technique 2006-01, Kingston, 2006, p. 44. Le modèle de Walker repose sur l'atteinte d'une congruence entre l'efficacité générale des FAC, le développement du leadership et les applications des FAC telles la planification de la relève, qui sont les résultats. L'efficacité et le développement du leadership ont déjà été inscrits dans la doctrine et le système de perfectionnement professionnel. La partie « résultats » du modèle, comme on la décrit dans les manuels de leadership, n'a pas encore été implantée systématiquement. Ainsi, examiner et faire évoluer la planification de la relève selon une approche axée sur les compétences serait une des prochaines étapes logiques dans le plus vaste processus de modernisation des FAC.
6. Les quatre piliers du perfectionnement professionnel sont l'éducation, l'instruction, l'expérience et le perfectionnement professionnel.
7. *Le cadre de perfectionnement des professionnels : générer l'efficacité dans le leadership des Forces canadiennes*.
8. Dans le projet de Modèle stratégique d'emploi (MSE) des pm 1/adjuc, on entend par « sphère d'influence » les secteurs d'activité sur lesquels les pm 1/adjuc exercent une influence (2016).
9. Dans le projet de MSE des pm 1/adjuc, on entend par « portée des responsabilités » la gamme d'activités, de fonctions et de responsabilités qu'on peut raisonnablement attendre d'un pm 1/adjuc dans le cadre de son emploi ou de son poste (2016).
10. Ministère de la Défense nationale, *Le leadership dans les Forces canadiennes : fondements conceptuels*, Académie canadienne de la Défense, Institut de leadership des Forces canadiennes, Kingston, 2005, p. 7.
11. Ministère de la Défense nationale, *Leadership institutionnel 2030* (Draft version), Académie canadienne de la Défense, Kingston, 2015.
12. *Au-delà de la transformation*, p. 16.
13. *Ibid.*, p. 20. Voir aussi Karen J. Rankin *et al.*, *Relevé des compétences des Forces armées canadiennes (RComp FAC) : validation de l'intégrité et de la cohérence du contenu*, Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire), Ottawa, 2015, et Ministère de la Défense nationale, « Description des exigences militaires fondamentales – Militaires du rang (DEMFMR) », *dans le Manuel des Forces canadiennes sur la structure d'emploi militaire*, vol. 2, partie 2, (A-PD-055-002/PP-002).
14. Chief Warrant Officer Daniel Moyer, *Roles and Responsibilities of the Non-Commissioned Officer Tactical to Strategic*, Command Senior Enlisted Leader Allied Land Command, le 14 avril 2016.
15. Lieutenant-Colonel Timothy D. Connell, *Developing Strategic Leaders in the NCO and Warrant Officer Corps*, United States Army War College, 2013, p. 5.
16. James H. Davis *et al.*, « Toward a stewardship of theory of management », dans *Academy of Management Review*, vol. 22, nº 1, 1997, p. 24.
17. Ministère de la Défense nationale, *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, Académie canadienne de la Défense, Institut de leadership des Forces canadiennes, Kingston, 2009, p. 10.
18. *Ibid.*, p. 16.
19. *Ibid.*, p. 40-42.
20. *Fondements conceptuels*, p. 19.
21. *Servir avec honneur*, p. 14-23.
22. Ministère de la Défense nationale, *Le leadership dans les Forces canadiennes : diriger l'institution*, Académie canadienne de la Défense, Institut de leadership des Forces canadiennes, Kingston, 2005, p. 14.
23. *Servir avec honneur*, p. 26.
24. *Ibid.*, p. 20.
25. *Fondements conceptuels*, p. 34.

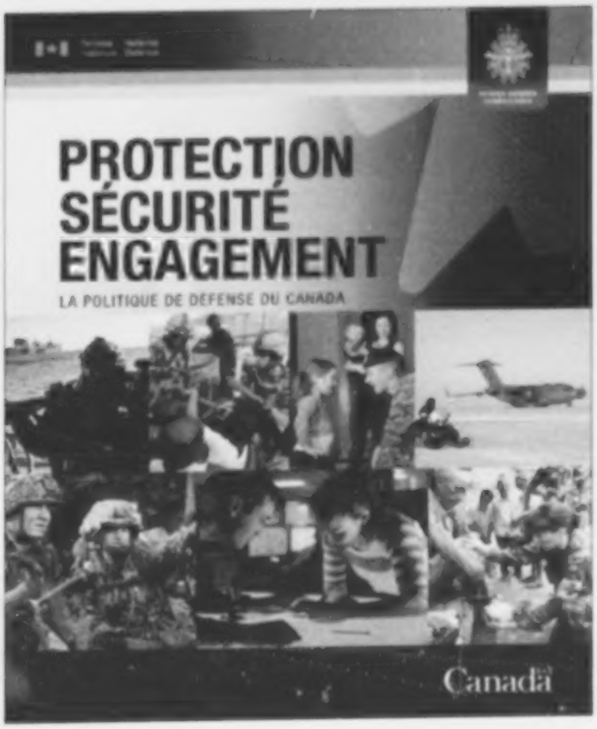
Aurore boréale, au coucher de la lune.

Protection, sécurité, engagement : l'énoncé de la politique de défense 2017 du gouvernement libéral

par Martin Shadwick

Bien que le gouvernement libéral du premier ministre Justin Trudeau soit au pouvoir depuis à peine deux ans, il a diffusé, ou contribué à faire diffuser, un nombre impressionnant d'études, de rapports, de discours et d'énoncés de politique portant sur la défense. Au programme de la défense que les Libéraux ont présenté durant leur campagne électorale de 2015, on peut ajouter, d'une part, les documents gouvernementaux et non gouvernementaux associés au processus de consultation de 2016 en matière de politique de défense (un document de consultation publique de 27 pages; six tables rondes portant sur des sujets multiples et trois autres sur des questions spécialisées; des activités de consultation organisées par des députés et différentes organisations non gouvernementales; de nombreuses présentations officielles; et 20 000 commentaires en ligne), et d'autre part, les délibérations d'un groupe consultatif de haut niveau chargé de conseiller le ministre; des rapports éclairants de comités parlementaires; des discours sincères du ministre de la Défense nationale Harjit Sajjan; ainsi qu'un discours particulièrement cité de la ministre des Affaires étrangères Chrystia Freeland prononcé le 6 juin 2017 (sans doute la date tout indiquée pour évoquer les priorités du Canada en matière de politique étrangère, étant donné les événements survenus à pareille date à une autre époque). Ce n'est donc pas une coïncidence si le produit final de l'examen de la politique de défense, en l'occurrence l'énoncé *Protection, sécurité, engagement*, a été lancé le lendemain. Visiblement plus détaillé que le livre blanc, et de fait plus détaillé que tous les livres blancs des dernières décennies, ce document de politique abondamment illustré (et rempli d'allitérations) présente une « nouvelle vision » – et d'importantes dépenses en immobilisations – pour les forces armées du Canada, tout en accordant une attention sans précédent aux questions liées au personnel et aux besoins en matière de santé et de bien-être des militaires en activité de service et à la retraite. Ces derniers points feront l'objet d'un article complémentaire.

Le discours non conventionnel de Chrystia Freeland sur les priorités du Canada en matière de politique étrangère dans le monde d'aujourd'hui – livré à juste titre devant la Chambre des communes – a judicieusement préparé le terrain en vue du lancement de la politique *Protection, sécurité, engagement*. « Deux conflits mondiaux de même que la Grande Crise, qui se sont produits [en] moins d'un demi-siècle », a fait remarquer la ministre, « ont appris à nos parents et à nos grands-parents que les frontières nationales devaient rester inviolées, que les relations internationales commerciales ont engendré non seulement de la prospérité, mais aussi de la paix, et qu'une



vraie communauté mondiale, fondée sur des normes et des aspirations communes n'était pas seulement souhaitable, mais aussi indispensable pour notre survie même. Ce profond désir d'établir une paix durable a entraîné la création d'institutions internationales qui existent encore aujourd'hui, et au cœur desquelles se trouvent les pays de l'Europe de l'Ouest, de même que leurs alliés transatlantiques, les États-Unis et le Canada. Dans chacune de ces évolutions dans la façon dont nous, les humains, nous organisons, les Canadiens ont joué un rôle central. » Elle a ajouté qu'« il importe de souligner que lorsque des sacrifices ont été nécessaires pour appuyer et renforcer l'ordre mondial, la puissance militaire qui défend nos principes et nos alliances, le Canada était de la partie. À Suez, en Corée, au Congo, à Chypre, pendant la première guerre du golfe Persique, dans les Balkans, et en Afghanistan, jusqu'à aujourd'hui en Iraq, et dans bien d'autres endroits, le Canada était présent. […] Aujourd'hui, il est important de nous rappeler pourquoi nous répondons présents, pourquoi nous consacrons du temps et des ressources à la politique étrangère, à la défense et au développement, pourquoi nous avons envoyé des Canadiens, que ce soit des soldats, des marins, des aviateurs, des diplomates, des travailleurs humanitaires, des agents du renseignement, des médecins, des infirmières, des techniciens médicaux, des ingénieurs, des policiers ou des agents correctionnels dans des situations dangereuses, des zones de sinistre et des endroits chaotiques à l'étranger, même lorsque le territoire du Canada n'était pas directement menacé. Pourquoi dépensons-nous des milliards de dollars dans la défense nationale si nous ne sommes pas directement menacés? »

Le leader nord-coréen Kim Jong Un à Pyongyang. Diffusion de l'agence de presse centrale coréenne (KCNA), le 4 août 2016.

Bien qu'il soit « facile d'imaginer une opinion canadienne selon laquelle nous […] tournons le dos au monde [et m]ettons le Canada en premier. Voici pourquoi il s'agirait d'une mauvaise approche : D'abord, même si aucun adversaire étranger ne s'apprête à nous envahir, nous sommes tout de même confrontés à des défis clairs. [Outre] le changement climatique, […] [l]es guerres civiles, la pauvreté, la sécheresse et les catastrophes naturelles partout dans le monde constituent aussi une menace pour nous, et pas seulement parce qu'[elles] causent des migrations de masse déstabilisatrices à l'échelle mondiale. La dictature en Corée du Nord, les crimes contre l'humanité en Syrie, les extrémistes monstrueux de Daech ainsi que l'aventurisme militaire et l'expansionnisme de la Russie présentent tous des menaces stratégiques claires pour le monde libéral démocratique, y compris le Canada. Notre capacité de lutter seuls contre ces menaces est limitée. Cette lutte nécessite la coopération de pays aux vues similaires. […] Certaines personnes pensent, et certaines personnes vont jusqu'à dire[,] que nous devrions donc profiter gratuitement de la puissance militaire américaine. Pourquoi investir des milliards pour maintenir des forces armées canadiennes qualifiées, professionnelles, bien financées et bien équipées? La réponse est évidente : se fier uniquement au bouclier protecteur des États-Unis ferait de nous un État client. Même si nous avons une excellente relation avec nos amis et voisins américains, une telle dépendance ne serait pas dans l'intérêt du Canada. C'est pourquoi il est si clairement nécessaire de faire notre juste part. C'est pourquoi nos engagements envers le commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord et envers notre relation stratégique avec les États-Unis sont si essentiels. C'est en faisant notre part dans ce partenariat et dans tous nos partenariats internationaux que nous avons du poids. En termes simples, la diplomatie et le développement canadiens nécessitent parfois l'appui de la puissance dure. Bien entendu, nous n'utilisons la force qu'en dernier ressort. Toutefois, l'utilisation de la force fondée sur des principes, de concert avec nos alliés et en fonction des lois internationales, fait partie de notre histoire et doit faire partie de notre avenir. »

Dans sa politique de défense de 2017, le gouvernement se base sur le « contexte de sécurité complexe et imprévisible » d'aujourd'hui pour avancer que « trois tendances clés de sécurité continueront d'influencer les événements » : *a)* « l'évolution de l'équilibre des pouvoirs » (c'est-à-dire « [l]e retour de la rivalité entre les grandes puissances, des nouvelles menaces des acteurs non étatiques et des défis que posent le domaine spatial et le cyberdomaine [qui] a replacé la dissuasion au centre de la réflexion sur la défense »; l'évolution du contexte dans l'Arctique; et de nombreux défis par rapport à la gouvernance mondiale); *b)* « la nature changeante du conflit » (c'est-à-dire, sa complexité grandissante, la « *zone grise* » et la guerre hybride, les liens entre les conflits interétatiques et intra-étatiques, le terrorisme mondial, les défis de sécurité posés par le changement climatique, la prolifération des armes et l'évolution de la nature des opérations de paix); et *c)* « l'évolution rapide de la technologie » (c'est-à-dire l'*expansion* du cyberdomaine et du domaine spatial, ainsi que les *défis* connexes).

Étant donné l'incertitude et la complexité du contexte de sécurité internationale – et leurs répercussions multiples pour le Canada – le pays « continuera d'investir dans une force polyvalente et prête au combat qui est en mesure d'agir de façon décisive et de produire des résultats dans l'ensemble du spectre des opérations. Les rôles et les missions des Forces armées canadiennes ont traditionnellement été caractérisés en termes géographiques, avec des lignes distinctes

Le NCSM *Winnipeg* navigue dans l'Est de l'océan Atlantique, en route vers les lieux de l'exercice *Trident Juncture* durant l'opération *Reassurance*, le 21 octobre 2015.

Le NCSM *Chicoutimi* escorte les navires de la Marine de l'Armée de libération populaire en visite à Victoria au nom des forces militaires chinoises, le 13 décembre 2016.

l'étranger »; g) « prêter assistance aux autorités civiles et aux partenaires non gouvernementaux à la suite de catastrophes ou d'urgences majeures survenant au pays ou à l'étranger »; et h) « mener des opérations de recherche et sauvetage ».

Au grand soulagement des forces maritimes du Canada, dans son plan de défense de 2017, le gouvernement « finance entièrement, pour la première fois, les 15 navires de combat de surface canadiens [NCSC] […] nécessaires pour remplacer les frégates [de la classe *Halifax*] actuellement en service et les destroyers [de la classe *Iroquois*] mis hors service », a déclaré le ministre de la Défense Sajjan. « J'ai bien dit quinze. Je n'ai pas dit " jusqu'à " quinze et je n'ai pas dit douze, et encore moins six. Six, c'est le nombre de navires que le plan du gouvernement précédent aurait permis de financer, comme l'a rapporté le directeur parlementaire du budget […] ». Tel qu'il est indiqué dans la documentation connexe, les 15 navires de combat de surface canadiens d'une seule classe « seront en mesure de contrer les multiples menaces en haute mer et dans l'environnement côtier très complexe ». Dans son énoncé de politique, le gouvernement promet également d'aller de l'avant avec les plans hérités de son prédécesseur en ce qui concerne deux navires de soutien interarmées (NSI) et cinq ou six navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique. L'engagement qu'a pris le gouvernement Trudeau de financer entièrement les NCSC – qui seront de toute évidence la clé de voûte de la Marine royale canadienne – n'est pas une mince affaire; cela dit, sa concrétisation nécessitera l'injection soutenue de fonds importants pendant des dizaines d'années, au fil de différents mandats. Il reste donc à voir si la nouvelle flotte comptera finalement 15 frégates relativement haut de gamme ou une version diluée – d'autant plus que même les grandes marines sont sommées, pour des raisons économiques, politiques ou autres, de prévoir une combinaison de frégates haut et bas de gamme, ou haut et moyen de gamme (p. ex. le navire de type 26 et le navire intermédiaire projeté de type 31 de la Royal Navy). L'engagement à l'égard des navires de soutien interarmées (NSI) est une bonne chose, mais on devrait tout de même continuer d'envisager l'acquisition d'un navire de soutien supplémentaire possédant une meilleure polyvalence que les NSI ou que les navires prévus dans le cadre de la conversion vers la classe *Resolve* (p. ex. ravitaillement, transport maritime, soutien aux forces à terre, aide humanitaire et secours aux sinistrés). L'acquisition de ce genre de navire, qu'il s'agisse d'une conversion ou d'une nouvelle construction, serait en harmonie avec les priorités du gouvernement Trudeau en matière de défense.

Dans son énoncé de politique, le gouvernent s'engage en outre à « moderniser les quatre sous-marins de la classe *Victoria* », à « acquérir des systèmes nouveaux ou améliorés de renseignement,

entre les responsabilités nationales, continentales et internationales. L'engagement des Forces armées canadiennes à défendre le Canada et l'ensemble du continent nord-américain, et à apporter une contribution à la paix et [à] la sécurité internationales sera plus solide que jamais. Toutefois, l'établissement de distinctions nettes entre les missions qui permettent d'assumer ces rôles est de moins en moins pertinent dans le nouveau contexte de sécurité. L'importance que prennent les menaces hors frontière comme le terrorisme et les cyberattaques, les liens de plus en plus étroits entre la stabilité mondiale et la sécurité et la prospérité nationales, et le fait que les Forces armées canadiennes soient aussi susceptibles d'appuyer les efforts pangouvernementaux généraux à l'étranger qu'au pays signifient que leurs trois rôles traditionnels sont de plus en plus inextricablement liés ».

Par conséquent, les « huit nouvelles missions principales » des Forces armées canadiennes présentées dans le document de politique de 2017 « doivent traduire cette réalité. Au lieu d'être simplement divisées géographiquement, elles sont désormais également envisagées en fonction du spectre des opérations militaires. Ces missions sont toutes essentielles à la réalisation des objectifs de défense du Canada et elles ne sont pas inscrites en ordre de priorité. » Les voici : a) « détecter et dissuader les menaces ou les attaques visant le Canada et s'en défendre »; b) « détecter et dissuader les menaces et les attaques visant l'Amérique du Nord et s'en défendre en partenariat avec les États-Unis, notamment par l'entremise du NORAD »; c) « diriger et/ou offrir des forces à l'OTAN et aux coalitions afin de dissuader et de défaire des adversaires, y compris des terroristes, à l'appui de la stabilité mondiale »; d) « diriger et/ou contribuer aux opérations de paix et aux missions de stabilisation internationales avec les Nations Unies, l'OTAN et d'autres partenaires multilatéraux »; e) « participer au renforcement des capacités à l'appui de la sécurité d'autres pays et de leur capacité d'apporter une contribution à la sécurité à l'étranger »; f) « prêter assistance aux autorités civiles et aux organismes d'application de la loi, y compris ceux chargés de la lutte contre le terrorisme, à l'appui de la sécurité nationale et de la sécurité des Canadiens à

COMMENTAIRES

Photo du MDN WT01-2017-0073-116, par le caporal-chef Malcolm Byers

Des membres de la Force opérationnelle terrestre – Pacifique offrent à un Ranger canadien un parcours d'orientation à bord d'un véhicule blindé léger (VBL) 6.0 à Williams Lake (C.-B.) durant l'opération *Lentus 17-04*, le 25 juillet 2017.

de surveillance et reconnaissance maritimes, de l'armement mis à niveau et des systèmes supplémentaires pour les plateformes actuelles et futures permettant des capacités navales offensives et défensives plus efficaces » et à « mettre à niveau les torpilles légères transportées par les navires de surface, les hélicoptères maritimes et les aéronefs de patrouille maritime ». La promesse de moderniser les quatre sous-marins de la classe *Victoria* a été accueillie favorablement dans certains milieux, mais des observateurs ont déploré l'absence d'un plan de remplacement pour les sous-marins et, en même temps, l'absence d'un plan de rééquilibrage du ratio entre les sous-marins et les navires de combat de surface dans la flotte canadienne.

Pour l'Aviation royale canadienne, la pierre angulaire de la politique de défense de 2017 est la promesse de remplacer la flotte vieillissante de chasseurs CF-18 par « 88 chasseurs sophistiqués », à la suite d'un processus concurrentiel ouvert et transparent. La nouvelle flotte, beaucoup plus grande que la force de 65 chasseurs prévue par le gouvernement Harper dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, contribuera à « combattre les menaces changeantes actuelles », à « améliorer les capacités de contrôle et de frappe aériennes [du Canada] », et à nous permettre « de remplir entièrement nos engagements envers le NORAD et l'OTAN simultanément ». Dans un passage énigmatique de la politique, il est également mentionné que le gouvernement du Canada « continue d'étudier l'acquisition éventuelle d'un chasseur provisoire pour compléter [l'ancienne] flotte de chasseurs CF-18 jusqu'à ce que soit terminée la transition vers la flotte permanente de remplacement ». Le concept du chasseur provisoire remonte, du moins de manière officielle, à novembre 2016, lorsque le gouvernement Trudeau a annoncé qu'il prévoyait acquérir 18 F/A-18E/F Super Hornet de Boeing. Il a soulevé un tollé de protestations de toutes parts, notamment de nombreux commandants de la force aérienne à la retraite. Selon eux, cette solution est ouvertement politique, en plus d'être inabordable et imprudente, et elle entraînerait une réaffectation inefficace des rares équipages et équipes au sol (p. ex. voir l'article « Fighter Jet Deal 'Makes no Sense,' Liberals Told » de John Ivison, dans le *National Post* du 23 février 2017). Dans un sondage mené en 2017 par l'Institut Macdonald-Laurier, 88 p. 100 des spécialistes de la défense ayant répondu ont rejeté la proposition relative aux Super Hornet provisoires. Par ailleurs, si jamais le gouvernement Trudeau finit par se raviser quant à l'option des chasseurs provisoires, il pourrait très bien tirer son épingle du jeu en alléguant la décision de Boeing de demander au département du Commerce et à l'International Trade Commission des États-Unis d'enquêter sur les subventions destinées à l'avion de ligne C-Series de Bombardier.

En plus de l'acquisition de 88 chasseurs perfectionnés, la politique de défense de 2017 comprend les engagements suivants : a) remplacer les CC-150 Polaris par des avions de ravitaillement en vol stratégiques de prochaine génération; b) remplacer les CP-140 Aurora par des avions multimission de renseignement, de surveillance et reconnaissance (RSR) de prochaine génération (il est à espérer qu'Ottawa résistera, comme l'a fait le premier gouvernement Trudeau au milieu des années 1970, aux lobbies politiques et industriels, car malgré l'attrait qu'exerce de prime abord l'adoption d'une solution canadienne aux besoins en avions de patrouille maritime et de RSR, les questions d'ordre opérationnel et financier demeurent nébuleuses); c) remplacer les avions de transport polyvalents CC-138 Twin Otter;

d) acquérir de nouveaux missiles air-air courte et moyenne portée; e) investir dans des systèmes aériens télépilotés moyenne altitude; f) « [s]outenir les capacités nationales de recherche et sauvetage, notamment en prolongeant la durée de vie des systèmes existants, en acquérant de nouvelles plateformes et en assurant une intégration accrue avec nos partenaires internes et externes »; g) « [o]pérationnaliser la flotte d'avions de recherche et sauvetage [à voilure fixe] nouvellement acquise » (soit les C295W); h) mettre à niveau ou prolonger la durée de vie, à divers degrés, de l'hélicoptère de recherche et sauvetage CH-149 Cormorant, de l'avion de transport CC-130J Hercules et de l'hélicoptère utilitaire de transport tactique CH-146 Griffon; i) « [a]cquérir des capacités spatiales destinées à accroître la connaissance de la situation et le ciblage, notamment : le remplacement du système RADARSAT actuel, [...] des capteurs capables d'identifier et de suivre des débris spatiaux pouvant menacer les systèmes spatiaux canadiens et alliés [...] et des systèmes spatiaux qui étendront et amélioreront à l'échelle mondiale les communications tactiques par satellite à bande étroite et à large bande, y compris dans l'ensemble de la région de l'Arctique canadien »; j) mettre à niveau les systèmes de navigation, de gestion et de contrôle aériens; k) acquérir de nouveaux systèmes d'instruction des équipages; et l) « [a]cquérir des nouveaux systèmes de commandement, de contrôle et de communication intégrée tactique, de nouveaux dispositifs cryptographiques radio et d'autres systèmes de communication nécessaires. »

Bien qu'elles ne comprennent pas de mégaprojet comme celui des NCSC ou des chasseurs, les dépenses en immobilisations prévues pour l'Armée canadienne – qui « remplacera de *nombreuses* [italiques ajoutés] capacités importantes » – sont évaluées dans l'énoncé de 2017 comme étant « essentiel[les] à son efficacité future en tant que force prête au combat ». La politique *Protection, sécurité, engagement* entraînera les investissements suivants : a) « [a]cquérir des systèmes de défense aérienne au sol et les munitions appropriées qui sont capables de protéger tous les éléments de force sur le terrain contre les armes aéroportées »; b) acquérir un nouveau système d'arme polyvalent antiblindé et anti-structure; c) acquérir 20 000 nouveaux fusils d'assaut; d) « [m]ettre à niveau le parc de véhicules de combat légers, afin d'améliorer la mobilité et la surviabilité »; e) « [r]emplacer la famille de véhicules blindés de soutien au combat, qui comprend les véhicules de commandement, les ambulances et les équipes mobiles de réparation »; f) « [m]oderniser les véhicules logistiques, l'équipement lourd et les véhicules utilitaires légers »; g) « [a]cquérir des véhicules tout-terrain, des motoneiges et des véhicules utilitaires à chenilles semi-amphibies plus gros qui sont adaptés à l'environnement dans l'Arctique »; h) « [a]cquérir de l'équipement de communication, de maintien en puissance et de surviabilité pour les forces légères de l'Armée, y compris des radios légères et de l'équipement du soldat améliorés »; i) « [m]oderniser les systèmes de commandement et contrôle, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance basés au sol »; j) « [a]méliorer la capacité de l'Armée d'effectuer des opérations dans les régions éloignées en investissant dans la modernisation des communications, des abris, de la production d'énergie, des systèmes avancés de purification de l'eau et de l'équipement pour les environnements difficiles »; k) acquérir de nouveaux systèmes de vision nocturne et des systèmes connexes; et l) « [m]oderniser l'ensemble des capacités de détection et de destruction des dispositifs explosifs de circonstance ».

Très longue et éclectique, la liste des dépenses en immobilisations figurant dans la politique de défense 2017 fournit une indication utile – qui donne à réfléchir – au sujet des écarts et des insuffisances

Photographie aérienne du Nunavut, prise à bord d'un CC-177 *Globemaster III* durant l'opération *Nevus*, le 10 juin 2016.

COMMENTAIRES

de capacité qui ont foisonné dans l'Armée canadienne au cours des dernières années, voire décennies. Cela dit, le nombre de références aux « forces légères », aux « capacités des forces légères » améliorées et aux véhicules « légers » soulèvera des inquiétudes dans certains milieux quant à l'avenir des blindés lourds (c'est-à-dire, le char de combat principal *Leopard* C2).

En plus de prévoir l'ajout de 605 postes aux Forces d'opérations spéciales (FOS) du Canada – une amélioration tout à fait justifiée, étant donné le rythme élevé des opérations des formations de FOS – la politique de défense 2017 comprend les engagements suivants : a) « [a]cquérir des plateformes de renseignement, surveillance et reconnaissance aéroportées » (qui font l'objet de discussions depuis longtemps et qui peuvent être très utiles, mais qui supposent aussi des répercussions potentiellement délicates sur la recherche de renseignement et la protection des renseignements personnels au pays); b) « [r]emplacer les véhicules blindés de type VUS et de modèle commercial existants »; c) « [m]oderniser les systèmes d'information de commandement, de contrôle et de communication des [FOS], ainsi que les réseaux de défense informatiques »; et d) « [a]méliorer l'équipement intégré du soldat de prochaine génération, les plateformes de mobilité terrestre et de mobilité maritime, ainsi que les véhicules de combat des Forces d'opérations spéciales ».

D'autres initiatives mentionnées dans le document de politique de 2017 mettent l'accent sur l'avenir de la Force de réserve, sur la multiplication des contacts avec le milieu universitaire (p. ex. « 4,5 millions de dollars par années pour financer un Programme de coopération de la Défense remanié et élargi, notamment des réseaux collaboratifs d'experts, un nouveau programme de bourse d'études […] et l'expansion de la série existante de conférences animées par des spécialistes, ainsi que le Programme de subventions de coopération »), sur une présence accrue dans l'Arctique et sur l'amélioration du processus d'approvisionnement en matière de défense. L'énoncé de politique précise que « [b]ien que la Force de réserve apporte depuis très longtemps des contributions importantes aux opérations des Forces armées canadiennes, plus récemment dans le cadre du conflit en Afghanistan, des améliorations importantes doivent être apportées à la Réserve pour lui permettre d'atteindre son plein potentiel opérationnel ». Les unités et les formations de la Réserve se verront donc attribuer « de nouveaux rôles qui fournissent une capacité à temps plein aux Forces armées canadiennes à l'aide d'un service à temps partiel, y compris : [r]echerche et sauvetage en milieu urbain avec équipement léger, [d]éfense chimique, biologique, radiologique et nucléaire, [c]apacités de combat (p. ex. pelotons de tir direct, de mortier et de pionniers), [c]yberopérateurs, [s]pécialistes du renseignement, [é]quipes de sécurité navale et [l]inguistes ». Les rôles actuels des réservistes seraient élargis, ce qui comprend les opérations d'information, le soutien au combat, le soutien logistique au combat et le soutien aux opérations aériennes. Cette liste est très louable, mais elle pourrait faire craindre dans certains milieux de la Réserve une apparente transition vers la spécialisation.

En ce qui concerne les opérations dans l'Arctique, voici les nouvelles initiatives mises de l'avant : « [a]ccroître la mobilité, la portée et la présence des Forces armées canadiennes […] afin d'appuyer les opérations, les exercices et la capacité de rayonnement des Forces armées canadiennes dans la région »; « [a]ligner la Zone d'identification de la défense aérienne du Canada (CADIZ) à notre espace aérien souverain »; « [a]méliorer et augmenter l'instruction et l'efficacité des Rangers canadiens dans le but de rehausser leurs capacités fonctionnelles au sein des Forces armées canadiennes »; « [c]ollaborer avec les États-Unis sur le développement de nouvelles technologies destinées à améliorer la surveillance et le contrôle de l'Arctique, notamment le renouvèlement du Système d'alerte du Nord »; et « [m]ener des exercices conjoints avec nos alliés et nos partenaires dans l'Arctique, et contribuer au renforcement de la connaissance de la situation et des moyens d'échange d'information dans la région, notamment avec l'OTAN ». Selon Rob Huebert, autorité en ce qui concerne l'Arctique, ces déclarations, ainsi que d'autres déclarations connexes, marquent le passage d'une approche axée sur la défense de la souveraineté dans l'Arctique à une approche centrée sur la sécurité. En vue d'établir un « approvisionnement efficace en matière de défense » – ce qui, comme il est adéquatement précisé dans la politique de défense 2017, est « essentiel afin d'assurer la confiance du public » – de nouvelles initiatives sont également prévues, telles que « [r]éduire les délais d'élaboration et d'approbation des projets au ministère de la Défense nationale d'au moins 50 p. 100 pour les projets à faible risque et peu complexes en améliorant la coordination interne, en augmentant la délégation et en renforçant les processus d'approbation », « accroître et professionnaliser les effectifs chargés de l'approvisionnement de défense afin de renforcer la capacité de gérer l'acquisition et le soutien des capacités militaires complexes d'aujourd'hui » et « [a]ccroître la transparence et la rapidité des communications aux associations de l'industrie de la défense » et avec le public.

Comme on pouvait s'y attendre, l'énoncé de la politique de 2017 a d'abord reçu un accueil mitigé de la part des analystes de la défense et d'autres intervenants, allant de l'approbation presque unanime de l'attention accordée à la santé et au bien-être, à diverses critiques par rapport à un manque perçu de détail à différents égards et à un flou perçu en ce qui concerne les priorités en matière de politique de défense, en passant par des plaintes au sujet de l'enchaînement peu orthodoxe des « chapitres ». Cependant, ce qui a retenu l'attention d'une écrasante majorité, c'est l'importance (ou au contraire, l'insuffisance) des fonds supplémentaires promis par le gouvernement Trudeau. Le 7 juin 2017, l'éditorialiste du *Globe and Mail* adoptait une position modérée, déplorant que le nouveau plan de défense ait pour objectif de « permettre aux Forces [armées] canadiennes de faire dans dix ans à peu près ce qu'elles faisaient déjà il y a dix ans » [TCO], mais reconnaissant que le gouvernement Trudeau « promet néanmoins de dépenser davantage pour la défense, et non l'inverse. Il s'engage à renverser le déclin des Forces [armées] canadiennes, et non à l'accélérer. Et il promet de donner le feu vert aux deux projets les plus importants, soit les chasseurs et les navires [de combat], malgré des coûts énormes, dont la hausse est vertigineuse. Ce n'est pas rien. » [TCO] En effet, comme l'a mentionné le ministre de la Défense, le budget de la défense passera, selon une comptabilité de trésorerie, de 18,9 milliards de dollars en 2016-2017 à 32,7 milliards de dollars en 2026-2027. Ces chiffres, a-t-il ajouté, ne tiennent pas compte du coût des prochaines opérations majeures ni de la modernisation du NORAD. D'autres sommes importantes seront injectées après 2026-2027. Toutefois, à bien des égards, la question qui se pose vraiment n'est peut-être pas quel sera le montant total de ce nouveau financement – aussi important soit-il – mais avec quelle *rapidité* cet argent frais sera effectivement versé.

Martin Shadwick *a enseigné la politique de défense canadienne à l'Université York de Toronto pendant bon nombre d'années. Il a déjà été rédacteur en chef de la* Revue canadienne de défense *et il est actuellement le commentateur attitré en matière de défense à la* Revue militaire canadienne.

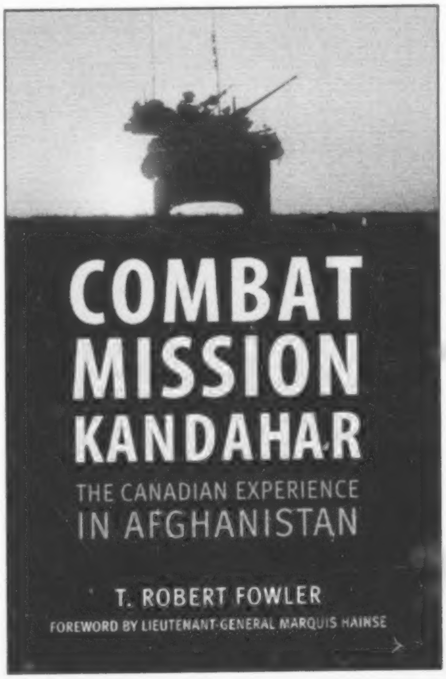
Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan

par T. Robert Fowler

Toronto, Dundurn, 2016
271 pages, 21,99 $
ISBN : 978-1-4597-3516-3

Critique de Karen P. Page

Le titre, *Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan*, a suffi à piquer ma curiosité. Depuis que j'ai fait l'expérience d'une affectation dans un rôle de soutien à l'échelle internationale en Afghanistan en 2011, j'ai toujours voulu en apprendre davantage sur ce qu'ont vécu d'autres membres des Forces armées canadiennes (FAC) qui ont pris part directement à la mission de combat. Ce livre m'en a donné l'occasion et plaira à tous les lecteurs. Dans la préface, T. Robert Fowler indique qu'il espère, grâce à son livre, « aider les Canadiens à mieux comprendre les difficultés auxquelles leurs compatriotes militaires ont été confrontés en Afghanistan et l'efficacité avec laquelle ces derniers ont rempli leurs fonctions[1] [TCO] ». En incorporant des témoignages personnels, à la manière de la tradition orale, il dynamise le sujet, tout en respectant les aspects historiques de la mission.



Le livre se divise en deux parties : la première est un bref historique du conflit, et la deuxième contient le récit personnel de sept militaires. Fowler s'est heurté, entre autres, à la difficulté d'obtenir des renseignements officiels qui n'avaient pas été expurgés considérablement, les tâches confiées aux troupes canadiennes à Kandahar étant en grande partie dissimulées sous ce qu'on appelle le « brouillard de la guerre[2] ». Par conséquent, pour rédiger le livre, Fowler s'est servi de sources ouvertes et a mené des entrevues auprès de militaires qui avaient participé à la mission de combat[3].

Dans la première partie, deux chapitres sont consacrés à un très bref historique du conflit en Afghanistan, à la participation du Canada à la mission en Afghanistan de 2001 jusqu'à la fin de la mission de combat officielle en juillet 2011 ainsi qu'à la guerre anti-insurrectionnelle pour situer le lecteur dans le contexte de l'Afghanistan. Dans la deuxième partie, l'auteur présente le témoignage de sept militaires qui ont été appelés à exercer leurs fonctions « à l'extérieur du périmètre », ce qui augmentait grandement les risques de blessures et de décès puisqu'ils se retrouvaient en plein danger dans des situations et des districts où ils ne bénéficiaient ni de dispositifs, ni de personnel de protection[4]. Bien qu'il ne précise pas le nombre de soldats avec lesquels il s'est entretenu, Fowler indique clairement que son choix s'est arrêté sur l'« histoire » de ces sept soldats « pour l'unique raison que ces soldats ont rempli des fonctions différentes en Afghanistan [TCO] ». Voilà qui explique le sous-titre *Seven Soldiers. Seven Military Specialties. Seven Stories*[5] (Sept soldats. Sept spécialités militaires. Sept histoires).

Les sept récits ont été recueillis auprès de militaires dont le grade allait de caporal à capitaine et qui ont assumé divers rôles pendant la mission en Afghanistan. Dans chacun des sept chapitres consacrés aux entretiens, l'auteur fournit un résumé du type d'opérations, à savoir s'il s'agissait d'opérations de contre-insurrection, de reconstruction, psychologiques, de neutralisation des explosifs et munitions, de mentorat, de reconnaissance ou d'infanterie. Le style d'écriture interpelle le lecteur et le plonge dans chacun des récits individuels. Tout porte à croire, par contre, que dans leur exposé, les protagonistes n'ont brossé qu'un tableau sommaire de ce qu'ils ont vécu. D'après mon expérience, les militaires ont tendance à normaliser les situations dans lesquelles ils se retrouvent pendant des opérations de déploiement. Par exemple, bon nombre de Canadiens portaient, en quittant l'aérodrome de Kandahar, un tee-shirt avec l'inscription « je n'interromps ma séance d'entraînement pour rien de moins qu'une attaque à la roquette [TCO] », ce qui montre à quel point les attaques à la roquette étaient devenues chose courante et un simple désagrément, alors qu'elles posaient des risques élevés. Ainsi, il est probable que les soldats ne révèlent qu'une partie du stress, du danger et des conditions qu'ils ont vécus. J'ai particulièrement aimé le fait que Fowler décrive brièvement la transition des soldats en question au service post-mission de combat. Pour moi, l'histoire la plus touchante est celle du caporal François Dupéré, qui fait preuve d'une force de caractère inébranlable malgré les graves blessures subies lors d'un attentat avec dispositif explosif de circonstance; son histoire est synonyme de détermination, de courage et de soif de vivre.

Dans une critique précédente, Craig Mantle a fait remarquer que toutes les personnes interrogées étaient des hommes, ce à quoi Fowler a répondu qu'il « aurait beaucoup aimé inclure une femme soldat, en particulier une technicienne médicale[6] [TCO] ». Selon moi, la mission et les expériences de combat ne constituent pas une question d'égalité hommes-femmes. Le fait que les récits sélectionnés aient été recueillis auprès d'hommes n'enlève rien à la valeur des expériences. Si je pouvais apporter un changement au livre, j'ajouterais tout simplement le nom des militaires tués pendant la mission de combat[7]. Dans le livre, l'auteur mentionne quelques militaires qui ont perdu la vie dans le cadre de la mission. La formulation d'énoncés sur la vie et les expériences de chacun des militaires qui ont pris part à la mission de combat dépasse la portée du livre, mais une liste des 158 membres des FAC qui y ont perdu la vie permettrait de reconnaître leur sacrifice et de rendre hommage à leurs amis et famille.

Fowler rédige de manière captivante. En définitive, en donnant un aperçu des expériences vécues par sept militaires, il a atteint son objectif, qui était de mieux faire comprendre les difficultés auxquelles

les militaires ont été confrontés en Afghanistan et la détermination dont ils ont fait preuve pour s'acquitter de leurs tâches. À mon avis, il a aussi illustré le courage, la force et la ténacité des soldats interrogés. Le livre *Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan* est fascinant, autant pour les militaires que pour les civils, et est fortement recommandé.

Le lieutenant-colonel (à la retraite) Karen P. Page, CD, *est officier de la logistique dans les FAC de 1980 à 2014. En plus d'être affectée au Canada, elle sert à Geilenkirchen, en Allemagne, et participe à des déploiements en Croatie, en Bosnie-Herzégovine, au Camp Mirage, en Afghanistan et à Chypre. Alors qu'elle est en Afghanistan de juillet à décembre 2011, elle assume le rôle de J8 FINCON avec l'état-major international au Commandement de l'aérodrome de Kandahar.*

NOTES

1. Robert T. Fowler, ***Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan***, Toronto, Dundurn, 2016, p. 11.
2. Robert T. Fowler, site Web personnel de l'auteur à l'adresse : http://www.trobert-fowler.com/blog, consulté le 13 juillet 2017.
3. Robert T. Fowler, ***Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan***, Toronto, Dundurn, 2016, p. 16.
4. *Ibid.*, p. 63.
5. *Ibid.*
6. Craig Leslie Mantle, ***Book Review: T. Robert Fowler, Combat Mission Kandahar: The Canadian Experience in Afghanistan***, Toronto, Dundurn, 2016, 271 pages, à l'adresse : http://canadianmilitaryhistory.ca/review-of-t-robert-fowlers-combat-mission-kandahar-by-craig-leslie-mantle/, consulté le 11 juillet 2017.
7. Site Web iCasualties, Operation Enduring Freedom, Canadian Casualties, à l'adresse : http://icasualties.org/OEF/Nationality.aspx?hndQry=Canada, consulté le 11 juillet 2017.

Out Standing in the Field ~ A Memoir by Canada's First Female Infantry Officer

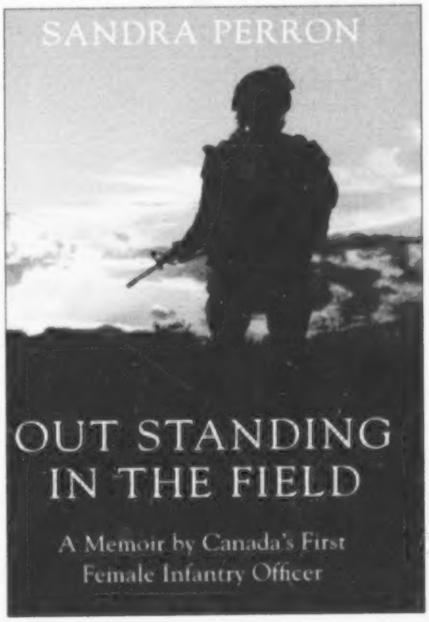
par Sandra Perron

Toronto : Cormorant Books, 2017

316 pages, 24,95 $

ISBN : 978-1770864948

Critique de Bill Bentley



Aux fins de la présente critique, je tiens d'abord à préciser que j'ai été au service de l'infanterie pendant 34 ans avant d'être nommé professeur au Collège militaire royal du Canada (CMRC). Pendant mes quatre années à titre d'élève-officier au CMRC, les femmes n'étaient pas admises dans l'organisation. À la fin de mon service régimentaire au début des années 1980, elles n'étaient toujours pas acceptées dans les armes de combat. En outre, durant le reste de mes années au sein des Forces armées canadiennes (FAC), j'ai servi pendant 13 ans outre-mer ou dans le cadre d'un détachement auprès du ministère des Affaires étrangères. Tout cela pour dire que ma perspective est celle d'une personne n'ayant pas suivi de près les tribulations des FAC liées à l'intégration des femmes dans les armes de combat, au cours de la période visée dans le livre de Sandra Perron.

Néanmoins, j'ai été en mesure de constater que Sandra raconte de manière sincère et touchante son expérience personnelle et professionnelle durant cette période. J'ai la nette impression qu'elle a tenté de faire preuve d'une grande honnêteté, parfois même d'une franchise brutale, à l'égard de ses lecteurs et d'elle-même, dans les limites de ce que peut accomplir l'être humain, ce qui n'est jamais parfait.

D'entrée de jeu, Sandra mentionne qu'à l'âge d'au moins 14 ans, elle est *résolue* à s'engager dans l'armée, particulièrement dans l'infanterie, et qu'elle en fait même une *obsession*. Lorsqu'elle est en âge de s'enrôler, les forces armées n'acceptent pas encore les femmes dans les métiers de combat, ce qui fait qu'elle choisit la Branche des services de la logistique. Cependant, dès que la Branche de l'infanterie s'ouvre aux femmes, elle demande d'être transférée au Royal 22e Régiment (R22eR). C'est là que sa véritable histoire commence.

Le début du livre raconte en bonne partie, et dans les moindres détails, ses premiers pas dans l'infanterie au cours de quatre phases d'instruction à Gagetown, au Nouveau-Brunswick. Il va sans dire que l'instruction par phases de l'infanterie est très difficile, et après la phase II, les autres candidates féminines ont soit abandonné, soit échoué. L'intensité des épreuves physiques et mentales, que tous les candidats à l'infanterie subissent durant ce camp d'entraînement, est exacerbée par les tensions émotives et psychologiques provenant du harcèlement incessant, qui a toujours un caractère sexuel implicite. Bien que certains instructeurs prennent part à ce harcèlement, il est évident que le problème vient surtout des pairs. En revanche, elle évoque « six chers frères d'armes » [TCO] avec qui elle suit l'instruction par phases, ainsi que quelques militaires du rang (MR) qui la soutiennent. Ces personnes lui offrent apparemment leur appui et l'aident à atténuer le stress lié au harcèlement et au rejet qu'elle doit autrement endurer. Il ne fait pas de doute qu'une pression négative du groupe peut représenter un énorme problème, et je ne peux m'empêcher de souhaiter qu'elle ait pu trouver une façon d'équilibrer cette opposition entre les différentes parties un peu plus à son avantage.

Sandra réussit sans conteste l'instruction par phases et intègre ensuite un bataillon du R22eR à titre de commandant de peloton. Elle sert au pays et à l'étranger, notamment dans le cadre de deux déploiements dans les Balkans, le second en tant que commandant du Peloton antichar, en Croatie. C'est là-bas, à la fin de cette deuxième mission, que sa détermination est mise à l'épreuve pour la dernière fois, sous forme d'atteinte à sa fierté et à son professionnalisme. Malgré des cotes de rendement élevées et une expérience opérationnelle appréciable, elle apprend qu'elle doit retourner à Gagetown en tant que commandant adjoint d'un cours d'infanterie de phase II, sous l'autorité d'un officier masculin de grade inférieur et possédant moins d'expérience qu'elle. Ce fut, pour employer une métaphore usée, mais tout à fait appropriée ici, la goutte qui a fait déborder le vase. Après avoir tenté de faire changer cette décision plusieurs fois, elle baisse les bras et demande sa libération.

Sandra Perron a servi pendant 15 ans dans les FAC au cours d'une période très tumultueuse. Bien qu'elle n'en fasse jamais mention, il importe de se rappeler le contexte qui prévalait à ce moment dans les années 1990, auxquelles on fait souvent référence dans les FAC comme étant la décennie de noirceur. Malgré un rythme extrêmement élevé des opérations en Somalie, en Haïti et au Rwanda, ainsi que partout dans les Balkans, les FAC ont subi des compressions brutales dans le budget de la défense. Vers 1994, l'affaire somalienne a énormément détourné l'attention, surtout celle des hauts dirigeants, et ce jusqu'en 2000. Cela ne peut excuser le fait de n'avoir pu intégrer les femmes de manière efficace dans les armes de combat, mais il faut au moins reconnaître qu'il s'agissait d'une circonstance atténuante. De façon perverse, on pourrait également soutenir que cela en disait long sur l'institution et ses dirigeants au niveau stratégique, apparemment incapables de faire deux choses en même temps.

Avec le recul que nous avons aujourd'hui, en 2017, il est évident que Sandra Perron fut une pionnière courageuse qui a ouvert la voie aux femmes qui l'ont suivie. En fissurant le plafond de verre, elle a permis aux prochaines de le briser, **bien qu'il ne soit pas encore complètement détruit** à ce jour.

Fait significatif, Sandra a commencé à écrire son livre en mai 2015, mois au cours duquel Marie Deschamps, juge à la Cour suprême, a publié son rapport sur le harcèlement sexuel dans les FAC. Peu de temps après, le chef d'état-major de la défense, le général Jon Vance, a lancé l'opération *Honour*, censée corriger la « culture de sexualisation » mise au jour par la juge Deschamps. Ainsi, quelque vingt années après l'expérience de Sandra Perron, on peut se questionner sur le chemin qui a été parcouru. Cela témoigne assurément de la grande difficulté de changer une culture, ou encore, posé différemment, de la difficulté de promouvoir et d'adopter une culture professionnelle qui valorise des normes de conduite plus élevées que celles auxquelles doit se conformer le reste de la société canadienne.

Sandra Perron nous livre le récit édifiant d'une militaire qui été traitée injustement. Vu la situation actuelle, je crois qu'il est juste de recommander que les dirigeants de tous les niveaux le lisent et en discutent en grand nombre.

Bill Bentley, MSM, CD, Ph. D., *était jusqu'à récemment l'officier supérieur d'état-major – Concepts professionnels du Quartier général de l'Académie canadienne de la Défense, à Kingston, en Ontario.*

Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam

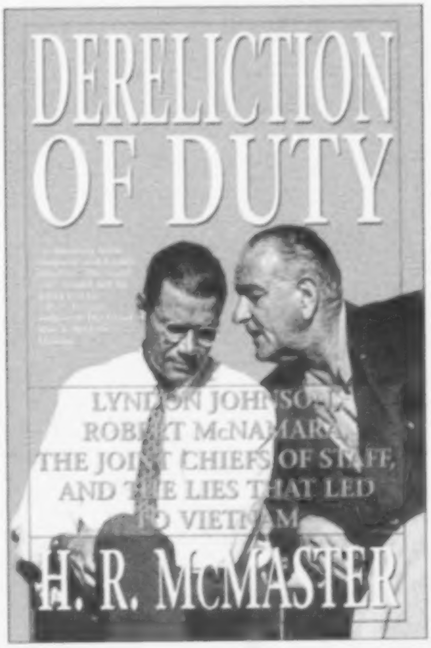
par H.R. McMaster

New York : Harper Collins, 1997

446 pages, 20,20 $ (couverture souple)

ISBN : 0-06-092908-1

Critique de Peter J. Williams



Si vous pensez avoir reconnu l'auteur de ce livre très révélateur, voire choquant, vous n'avez pas tort : il est actuellement (juillet 2017) conseiller national pour la sécurité auprès du président des États-Unis d'Amérique. Herbert Raymond McMaster était major lorsqu'il a écrit son livre, qui est en partie le fruit de ses études de doctorat à l'Université de la Caroline du Nord, à Chapel Hill.

Essentiellement, la thèse défendue dans cet ouvrage est la suivante : les États-Unis n'étaient pas forcés de faire la guerre au Vietnam; ce conflit aurait d'ailleurs été perdu d'avance à Washington D.C. « […] avant même que les Américains n'assument l'entière responsabilité de la bataille en 1965, et avant qu'ils ne réalisent que leur pays était en guerre […][1] » [TCO]. La période visée dans le livre s'étend de 1962, au moment où l'effort américain consistait surtout à offrir des conseils, jusqu'en 1965, lorsque le président Johnson a annoncé en conférence de presse que les États-Unis augmentaient leur participation. Durant cet évènement médiatique, Johnson a déclaré qu'il ferait passer le nombre de soldats américains au Vietnam à 125 000. Il ne faisait plus aucun doute qu'il s'agissait désormais d'une guerre américaine, qu'on le veuille ou non, et ce, malgré les tentatives ultérieures de soi-disant « vietnamisation » du conflit.

Nous connaissons tous la fin de l'histoire, mais l'auteur explique de façon très convaincante, à mon avis, comment elle

a commencé et s'est ensuite intensifié. Selon lui, c'est l'administration Kennedy qui a d'abord « entraîné [les États-Unis] dans l'engrenage » [TCO] du conflit en Asie du Sud-Est, en raison de la crise des missiles de Cuba. Au cours de ce conflit, Kennedy avait accepté le conseil du secrétaire à la Défense, Robert McNamara, d'imposer un blocus effectif, ce qui allait à l'encontre des recommandations du Comité des chefs d'état-major (Joint Chiefs of Staff [JCS]); en effet, ce comité soutenait une intervention armée manifeste. McMaster poursuit de plus belle en affirmant que l'un des principaux résultats de la crise fut que les conseillers militaires auprès du président et de son administration, un rôle inscrit dans la loi, furent mis de côté et marginalisés et souvent consultés uniquement après qu'une décision du pouvoir exécutif eut été prise relativement au déploiement de forces militaires. Au lieu de les laisser penser et agir stratégiquement, on laissait souvent ces conseillers dans l'ombre.

La position du JCS n'a pas changé sous la nouvelle administration Johnson. Cette situation présentait des défis particuliers, y compris, comme l'affirme l'auteur, le fait que Johnson s'intéressait surtout à son programme national et à son projet de « grande société », et qu'il se concentrait sur les prochaines élections. Conséquemment, le Vietnam n'a pas reçu suffisamment d'attention. De plus, les objectifs américains dans ce pays n'ont jamais semblé clairs. À certains moments, le président semblait accorder trop d'importance à abattre les Viêt-cong (j'ai toujours cru que seules les forces armées avaient cette obsession), tandis qu'en d'autres temps, certains de ses conseillers supérieurs civils étaient d'avis que « [...] si les États-Unis faisaient la démonstration qu'ils étaient prêts à utiliser la force militaire pour soutenir leur politique étrangère, leur réputation sur la scène internationale s'en trouverait améliorée, *peu importe le résultat* [italiques ajoutés][2] » [TCO]. On se demande dans quelle mesure cette opinion prévaut aujourd'hui dans les coulisses du pouvoir en Occident. L'auteur estime que Johnson et McNamara ont trompé le Congrès et, par extension, le public américain quant au niveau d'engagement des États-Unis et à son coût.

Comme le titre l'indique, les membres du JCS ne se sont pas non plus couverts de gloire au cours des évènements décrits dans le livre. Selon McMaster, leurs délibérations étaient souvent imprégnées de rivalité entre services et de dissension que leurs dirigeants civils semblaient exploiter. Ils ne s'exprimaient pas non plus d'une seule voix et encore moins d'une voix capable d'expliquer aux responsables civils les conséquences éventuelles des actions militaires américaines. En ne disant pas la vérité au gouvernement, les membres du JCS, conclut McMaster, ont également manqué à leurs obligations.

À ma grande surprise, le Canada est mentionné dans ce livre. L'administration Johnson a demandé à l'émissaire canadien à la Commission internationale de surveillance et de contrôle (Vietnam), M. J. Blair Seaborn, de servir d'intermédiaire pour transmettre à Hanoï les buts et les objectifs du gouvernement américain, une stratégie fondée sur une « augmentation progressive de la pression » [TCO], un concept proposé par McNamara et dans lequel la menace du recours à la force était plus importante que sa mise à exécution[3].

On ne peut reprocher à l'auteur d'avoir manqué de profondeur ou d'envergure dans sa recherche. Au moment de sa rédaction, de nombreux documents pertinents avaient été déclassifiés, des collections de documents manuscrits étaient désormais disponibles et le récit officiel du JCS durant la guerre du Vietnam venait d'être écrit. Par conséquent, la bibliographie est riche en documents de source primaire, dont de nombreux récits oraux et documents personnels provenant d'un grand nombre de protagonistes, de même que des transcriptions de conversations téléphoniques de la Maison-Blanche. En fait, l'auteur a mené plusieurs entrevues lui-même, avec entre autres le général Westmoreland, ancien commandant américain en théâtre du Commandement d'aide militaire au Vietnam (Military Assistance Command Vietnam). Quatre-vingt-trois pages de notes détaillées viennent compléter le texte.

Le rédacteur en chef de cette revue m'avait mis au défi de démontrer la pertinence d'un livre écrit il y a 20 ans dans le contexte actuel de la défense du Canada. Puisqu'une nouvelle politique de défense vient d'être publiée et que le gouvernement envisage toujours la possibilité de déployer des soldats et des policiers canadiens dans le cadre de missions de maintien de la paix des Nations Unies, l'interaction entre nos dirigeants militaires et notre gouvernement en ce qui concerne les prochaines missions mérite d'être étudiée. En lisant ce livre, j'ai constaté que de nombreux problèmes auxquels j'étais confronté durant mon service, particulièrement ceux que supposent l'adoption d'une « approche pangouvernmentale », la traduction des directives du gouvernement en tâches militaires et l'évaluation des progrès réalisés dans le cadre des missions, ne faisaient que surgir encore et encore au fil de l'analyse de la participation des États-Unis au conflit en Asie du Sud-Est, au début des années 1960.

Je recommande fortement cette lecture à nos dirigeants supérieurs militaires et civils, ainsi qu'aux journalistes, qui chercheront à connaître tous les tenants et aboutissants des prochains engagements militaires du Canada à l'étranger. J'espère également que l'auteur lui-même consultera encore les pages de ce livre instructif, pour éviter de se faire accuser d'avoir rejoint les rangs des « hommes restés silencieux » [TCO] qu'il dénonce si ardemment.

Le colonel (à la retraite) Peter J. Williams *est directeur général de l'Association de l'Artillerie royale canadienne.*

NOTES

1. H.R. McMaster, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam* (New York : Harper Collins, 1997), p. 333.
2. *Ibid.*, p. 181.
3. *Ibid.*, p. 159.